

# КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 2 (34). 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

**Бредихин А. Л.** Советский конституционализм: преемственность и уникальность ..... 5

**Раджабова Е. А.** Правовое усмотрение в контексте основных парадигм правопонимания ..... 9

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

**Сазонникова Е. В.** Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав: об истории и тенденциях современного правового регулирования ..... 16

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Бонгарева Е. А.** Роль документов стратегического планирования в развитии принципа партнерства государства и бизнеса ..... 23

**Попов В. А.** Административно-территориальное устройство Воронежской области: особенности и проблемы правового регулирования и практика реализации ..... 31

**Сысоев И. А.** О некоторых изменениях федерального законодательства о воинской обязанности и военной службе ..... 42

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

**Китаева В. Е.** Временное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления: пределы и взаимодействие ..... 50

**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 01.07.2024.  
Формат 70×100/16.  
Усл. п. л. 6,5. Уч.-изд. л. 7,6.  
Тираж 100. Заказ 123

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](http://elibrary.ru)

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

## СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

**Волокитина А. А.** Реализация концепции  
самостоятельности местной власти в период земской  
и городской реформ Александра II ..... 57

**Князева М. М.** Особенности функций местного  
самоуправления в единой системе публичной власти  
в России ..... 61

**Харченко У. Э.** Рассмотрение обращений граждан  
органами прокуратуры в России: теоретический и  
практический аспекты ..... 65

## НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

**Бондарева Е. А.** Обзор заседания научного студенческого  
кружка кафедры конституционного и муниципального  
права «Муниципальное право» (ноябрь 2023 г.) ..... 71

Требования к материалам, направляемым  
в редакционную коллегию журнала  
для опубликования ..... 77

# CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 2 (34). 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

**Bredikhin A. L.** Soviet constitutionalism: continuity and uniqueness ..... 5

**Radzhabova E. A.** Legal discretion in the context of the main paradigms of legal understanding ..... 9

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

**Sazonnikova E. V.** Commissions on juvenile affairs and protection of their rights: about history and trends modern legal regulation ..... 16

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Bondareva E. A.** The role of strategic planning documents in the development of the principle of partnership between the state and business ..... 23

**Popov V. A.** Administrative-territorial structure of the Voronezh Region: features and problems of legal regulation and implementation practice ..... 31

**Sysoev I. A.** About certain changes in federal legislation on military duty and military service ..... 42

### LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Kitaeva V. E.** Temporary exercise by state authorities of the subjects of the Russian Federation of certain powers of local self-government bodies: limits and interaction ... 50

### STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

**Volokitina A. A.** Implementation of the concept of independence of local authorities during the period of zemstvo and city reform of Alexander II ..... 57

---

**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)

**Knyazeva M. M.** Features of the functions  
of local self-government in the unified system of public power  
in Russia ..... 61

**Kharchenko U. E.** Consideration of citizens' appeals  
by prosecutor's offices in Russia: theoretical and practical  
aspects ..... 65

**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» (November 2023)..... 71

The requirements to the materials, sent to the editorial  
staff for publishing..... 77

---

УДК 342.1

**А. Л. Бредихин**

*Санкт-Петербургский университет МВД России*

### **СОВЕТСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ: ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ И УНИКАЛЬНОСТЬ**

*В статье автор анализирует генезис идей конституционализма и их воплощение в советской конституционной практике. Автор отмечает, что советские конституции существенно отличались от конституций буржуазных государств. Таким образом, советский конституционализм стал ответвлением, а не прямым продолжением традиционного конституционализма.*

*Ключевые слова: Конституция, СССР, конституционализм, права человека, классовый подход, Ленин.*

### **SOVIET CONSTITUTIONALISM: CONTINUITY AND UNIQUENESS**

*In the article, the author analyzes the genesis of the ideas of constitutionalism and their implementation in Soviet constitutional practice. The author notes that Soviet constitutions differed significantly from the constitutions of bourgeois states. Thus, Soviet constitutionalism became an offshoot rather than a direct continuation of traditional constitutionalism.*

*Key words: Constitution, USSR, constitutionalism, human rights, class approach, Lenin.*

Поступила в редакцию 23 января 2024 г.

Понятие конституционализма – одно из самых многогранных в отечественном правоведении, и вариантов его определения бесчисленное множество<sup>1</sup>. Например, в Большом юридическом словаре конституционализм рассматривают как: 1) правление, реально ограниченное конституцией; политическая система, опирающаяся на конституцию и конституционные методы правления; 2) политико-правовая теория, обосновывающая необходимость установления конституционного строя<sup>2</sup>. В любом случае конституциона-

лизм – это продолжение идеи конституции в государстве как основном его законе.

Часто идеи конституционализма относят еще к Древней Греции, но более-менее оформленное учение о конституции возникает в период Нового времени, когда развитие буржуазных отношений вызывает потребность народа в закреплении прав и свобод, их гарантий, а также в ограничении монарха (либо установлении республиканского правления). Это подтверждают буржуазные революции XVII–XVIII вв., которые проходили под лозунгами принятия конституции. Первая конституция появилась в США в 1787 г. и воплотила прогрессивные идеи демократии,

---

© Бредихин А. Л., 2024

разделения властей и т. п. В 1789 г. во Франции была принята Декларация прав человека и гражданина, где основными идеями были равноправие и свобода личности, которые были отражены в Конституции Франции 1791 г. и последующих конституционных актах Французской Республики.

Таким образом, идея конституционализма неразрывно связана с юридическим укреплением прав и свобод личности, а сама конституция всегда выступала документом, который традиционно стал включать в себя права и свободы человека, а также положения, закрепляющие структуру органов власти и их взаимоотношения, реализуя принцип разделения властей.

В этом же ключе развивались идеи конституционализма в дореволюционной России<sup>3</sup>. Здесь очевидна опора на европейский и американский опыт, но с учетом российских особенностей и традиций. Однако в царской России, несмотря на значительные изменения в государственном строе, конституции в полном смысле не было принято. Царь так и оставался самодержцем, что исключало реализацию идей конституционализма. Появился шанс принятия конституции после Февральской революции, когда фактически образовалась Российская республика, но известные события в октябре 1917 г. прервали и этот процесс.

В 1918 г. в России все же появилась конституция, но это была конституция иного рода. Она стала не продолжением конституционных идей, а их «ответвлением», не вписывающимся в логику развития конституционализма как такового. Продолжением идей, заложенных в Конституции Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1918 г., стали конституционные акты Союза Советских Социалистических Республик 1924, 1936 и 1977 гг.

Тем самым советский конституционализм стал уникальным явлением в развитии государственности. Следует выделить следующие его особенности.

1. Советская конституция по форме была похожа на типичную буржуазную конституцию, но отличалась по содержанию. Так, раздел 1 Конституции РСФСР 1918 г. включил в себя Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа (явно отсылка к Декларации прав человека и гражданина), а другие положения посвящались конструкции советской власти и другим вопросам. В Конституцию СССР 1924 г. вошла декларация об образовании Союза Советских Социалистических Республик и Договор Союза Советских Социалистических Республик. В конституциях СССР 1936 и 1977 гг. уже не было деклараций, но те же идеи воплощались в первых главах, что не меняло смысл советской конституции. Как отмечал В. И. Ленин: «...в мире не было таких конституций, как наша. В ней записан опыт борьбы и организации пролетарских масс против эксплуататоров и внутри страны, и во всем мире»<sup>4</sup>.

2. Советская конституция имела ярко выраженный классовый характер. Так, в ст. 9 Конституции РСФСР указано, что «основная задача рассчитанной на настоящий переходный момент Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики заключается в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в виде мощной Всероссийской Советской власти в целях полного подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти»<sup>5</sup>. Эта конституция «соответствовала первому этапу развития советского общества»<sup>6</sup>, что и обусловило ее специфику. В дальнейшем по мере «победы социализма» задача подавления буржуазии теряла актуальность, а к 1970-м гг. сформировалось «общенародное государство», эксплуататорские классы были искоренены. Если европейские конституции создавались в интересах буржуазии, то советские – против буржуазии.

3. Приоритет коллективных прав над правами личности. Учитывая, что в основе советского государства положена как раз коллективная форма политической деятельности через Советы депутатов, это вполне объяснимо. Тем не менее интересам и правам личности в советском конституционализме придавалось большое значение. В конституциях советского периода декларировалось равенство граждан, доступ к материальным, культурным и духовным благам и гарантии.

Я. Н. Уманский отмечал, что «социализм – это такой общественный строй, который сочетает интересы личности с интересами коллектива: через коллектив личность получает удовлетворение своих многообразных материальных и культурных потребностей на базе богатств, имеющихся в распоряжении всего общества»<sup>7</sup>. В советском государстве особое внимание уделялось общественным институтам, создавались общественные организации, на которые частично перекладывались отдельные государственные функции; трудовые коллективы приобретали фактически политическую субъектность, но в рамках монополизированной политической системы. То есть если в западной политической традиции главными были права личности и коллективность объяснялась потребностью личности к совместной деятельности, то в советском обществе наоборот – права личности должны были сочетаться с интересами коллектива.

4. Советская конституция – это программа развития общества в направлении перехода к коммунизму. С достижением коммунистического строя конституция прекратит свое существование вместе с государством.

Таким образом, советский конституционализм выступал не целью, а инструментом для государственных преобразований. В преамбуле Конституции СССР 1977 г. обозначена вся логика становления и развития советского государства, его цели и задачи. При этом каждая конституция советского государства была способом закрепления общественных

изменений, знаменовала собой определенный этап развития государства.

5. В советской конституции не заложено противоречие между интересами личности и государства. Если в типичной буржуазной конституции содержатся нормы, прямо указывающие на защиту личности от государства, то в советских конституциях провозглашался народный характер власти, ее подконтрольность, соответственно такие варианты противостояния в принципе были исключены. Например, среди прав граждан по Конституции РФ 1993 г. предусмотрено право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и т. п., а Конституция СССР 1977 г. содержит лишь указание на право обжаловать действия и решения государственных органов и должностных лиц.

История формирования буржуазных конституций основывалась в первую очередь на защите граждан от государства (которое олицетворял монарх), поэтому такая постановка вопроса вполне объяснима. В социалистическом государстве такой конфликтности не предполагалось, поэтому государство не выступало «врагом» гражданина, а наоборот – инструментом заботы общества о гражданах.

Действующая российская конституция целиком и полностью восприняла идею западной демократии, но без опоры на развитое гражданское общество (наделенное буржуазными ценностями) ее реализация проходила трудно. Дикий капитализм 1990-х гг. и политическая вакханалия неминуемо привели бы к развалу государства, и усиление вертикали власти начала 2000-х гг. помогло сдержать негативные сценарии. Три десятилетия существования современной России показали, что не все либеральные ценности ее конституции были приняты российским обществом, а советские традиции государственной власти незаслуженно отвергнуты. Отчасти конституционная реформа 2020 г. учла опыт прошедших лет, и внесенные поправки решают некоторые вопросы постро-

ения сбалансированного государственного и общественного строя. Важно также указание в поправках на правопреемство России от СССР, что также свидетельствует об осоз-

нании последовательности развития нашего общества в целом и конституционализма в частности.

---

<sup>1</sup> См.: Чимаров Н. С., Талянин В. В. Современное понимание конституционализма в положениях и выводах теоретиков права // Вестник Санкт-Петерб. юрид. акад. 2022. № 2. С. 65–68.

<sup>2</sup> См.: Большой юридический словарь / [авт.-сост. В. Н. Додонов и др.]. М. : ИНФРА-М, 1997. С. 260.

<sup>3</sup> См.: Кемулария Л. А. У истоков Российского конституционализма // Современные проблемы гуманитарных и общественных наук. 2014. № 1. С. 78–80.

<sup>4</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 147.

<sup>5</sup> URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm#1>

<sup>6</sup> Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. 2-е изд., доп. М. : Политиздат, 1987. С. 13.

<sup>7</sup> Уманский Я. Н. Советское государственное право : учебник для вузов. М., Высшая школа, 1970. С. 150.

Санкт-Петербургский университет МВД России

**Бредихин А. Л.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права

E-mail: [axel\\_b@mail.ru](mailto:axel_b@mail.ru)

Тел.: 8-904-635-75-55

St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

**Bredikhin A. L.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department

E-mail: [axel\\_b@mail.ru](mailto:axel_b@mail.ru)

Tel.: 8-904-635-75-55



Е. А. Раджабова

Воронежский государственный университет

## ПРАВОВОЕ УСМОТРЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ ОСНОВНЫХ ПАРАДИГМ ПРАВОПОНИМАНИЯ

*В данной статье: а) отражены положения основных концепций понимания права: естественно-правовой (право – это права человека), социологической (право – это правоотношения), нормативной (право – это закон); б) определены место, роль и специфика восприятия усмотрения с позиции основных теорий правопонимания.*

*Ключевые слова: усмотрение, норма права, правопонимание, публичная власть, закон.*

## LEGAL DISCRETION IN THE CONTEXT OF THE MAIN PARADIGMS OF LEGAL UNDERSTANDING

*In this article: a) reflects the provisions of the main concepts of understanding of law: natural-legal (law is human rights), sociological (law is legal relations), normative (law is law); b) determines the place, role and specificity of the perception of discretion from the position of the main theories of legal understanding.*

*Key words: discretion, rule of law, legal understanding, public authority, law.*

Поступила в редакцию 2 февраля 2024 г.

Причуды языка, разнообразие обстоятельств и формальная неопределенность целей – это условия, которые гарантируют сохранение усмотрения в правовом порядке и делают его устранение несбыточной мечтой.

Г. Харт<sup>1</sup>

Термин «усмотрение»<sup>2</sup> (или дискреция<sup>3</sup>) достаточно широко используется в различных отраслях научных знаний и практической деятельности органов публичной власти, однако, несмотря на распространенное его применение, к сожалению, нет единого подхода к определению, сущности и содержанию понятия. В правовой науке многие аспекты проблематики усмотрения до се-

годняшнего дня являются дискуссионными, центральными остаются вопросы: «Что такое усмотрение?», «Усмотрение – благо или зло, свобода или произвол, возможность или необходимость?», «Допустимо ли усмотрение в праве?».

Категория «усмотрение» появилась в период античного права и закрепилась в следующих римских постулатах: «Discretion est scire per legem guid sit justum» (усмотрение есть знание того, что является справедливым); «Discretio est discernere per legem guid

---

© Раджабова Е. А., 2024

sit justum» (усмотрение есть установление путем обращения к праву того, что является справедливым). Иными словами, под усмотрением в римском праве понимался процесс поиска и применения необходимой нормы, приводящий к справедливому результату.

Современное понимание понятия может быть отражено в рамках нескольких подходов<sup>4</sup>. Сегодня под усмотрением понимается: решение, принятое определенным субъектом, или сложившееся у него мнение, исходя из имеющихся у данного субъекта вариантов и предпосылок принятия решения<sup>5</sup>; свобода выбора варианта поведения полномочного субъекта на основе его мыслительной деятельности совершить действие или воздержаться от его совершения<sup>6</sup>; процесс поиска единственно правильного решения в случаях, когда действующие предписания отсутствуют или явно неудовлетворительны<sup>7</sup>; деятельность субъектов права в пределах властных полномочий по выбору субъективно-оптимального решения<sup>8</sup>; субъективное право или правомочие<sup>9</sup>; специфический вид правоприменительной деятельности<sup>10</sup>; отношение (мнения, суждения, взгляды, оценки) к характеру разрешения неурегулированной законом ситуации<sup>11</sup>; форма правоприменения и толкования права<sup>12</sup>; и др.

При этом ряд правоведов считают усмотрение неотъемлемым элементом правоприменительной деятельности, объективно существующим и социально оправданным правовым явлением, в котором «выражается динамизм права, его приспособленность к изменяющимся историческим условиям и конкретным ситуациям»<sup>13</sup>. Другие же, наоборот, считают, что деятельность, допускающая возможность выбора, чем бы она ни оправдывалась, по сути, есть «объективная форма проявления и нравственного, и правового нигилизма»<sup>14</sup>. Третьи подвергают усмотрение жесткой критике, отказывая ему в праве на существование, сопоставляя его с неправом, источником произвола и злоупотреблений и выступают за его максимальное сокращение

и ограничение. Так, английский конституционалист А. В. Дэйси рассматривал усмотрение как проявление свободы, способной выходить за рамки права и умалять права человека<sup>15</sup>. Выдающийся российский государствовед А. И. Елистратов ассоциировал усмотрение с чиновничьим и полицейским произволом<sup>16</sup>.

Однако в рамках рассуждений о спорном правовом явлении невозможно не затронуть проблему права, так как именно от понимания права зависит постановка вопроса о сущности и допустимости усмотрения.

Так, при всем многообразии подходов к пониманию права основные позиции могут быть условно сведены к трем направлениям: позитивно-нормативному, естественно-правовому и социологическому<sup>17</sup>.

I. Позитивно-нормативный подход<sup>18</sup> правопонимания определяет право как предписанное публичной властью общеобязательное правило поведения, обеспеченное политико-властным принуждением<sup>19</sup>. Зарождение нормативизма связывают с учением английского философа И. Бентама, который рассматривал право как совокупность законов, установленных суверенной государственной властью: «все, что выдано за закон лицом или лицами, за которыми признана власть делать законы, есть закон»<sup>20</sup>.

В дальнейшем эта мысль получила свое развитие в работах Дж. Остина, автора командной теории права, предложившего отождествлять право с приказами суверена. Право – это «правила, предназначенные для управления поведением одного разумного человека со стороны другого разумного человека, обладающего властью над первым»<sup>21</sup>. При этом Дж. Остин полагал, что правом признаются те приказы, которые «установлены политическими лидерами, монархами и руководящими субъектами: лицами, осуществляющими верховную власть и управление в суверенных нациях или независимых политических обществах... В отношении совокупности правил, установленных таким образом, или их части применяется термин «право»»<sup>22</sup>.

В свое время выдающийся представитель юридического позитивизма Г. Ф. Шершеневич, выступая против замены правовой догматики социологическим правопониманием и естественно-правовыми воззрениями, настаивал на том, что норма права должна быть применима ко всем бытовым отношениям по точному ее смыслу, несмотря ни на какие конкретные условия<sup>23</sup>. По убеждению правоведа, «твердость правового порядка требует, чтобы гражданин зависел от законов, а не от лиц, их применяющих. Личное достоинство человека страдает, когда ему нужно приспособляться к воззрениям и чувствам судьи или администратора. Легче зависеть от бездушной нормы, чем от душевного человека»<sup>24</sup>.

Следует отметить, что позитивно-нормативный подход правопонимания основывается на следующих положениях: а) право неразрывно связано с государством, которое создает либо санкционирует юридические нормы; б) право – строгое, формальное, ограничивающее свободу, обязательно-принудительное явление; в) право «живет» только в юридических нормах, т. е. не может быть права вне норм; г) право необходимо изучать и воспринимать в «чистом виде», т. е. вне связи с религией, философией, моралью; д) нормы (закон) должны исполняться, соблюдаться, применяться как воля государства, как единственное и общеобязательное для всех императивное правило поведения.

Нормативизм выдвигал требование четко сформулированных, не противоречащих друг другу и относящихся к поведению в будущем, понятных, доступных, официально опубликованных и выполнимых норм, поскольку лишь на такие нормы может и должен ориентироваться правоприменитель.

Исходя из позитивно-нормативного подхода к пониманию права, логичными выглядят широко известные и поныне римские постулаты: «Государством должен править закон», «Закон превыше всего», «Закон выше любой должности», «Закон – единственный бог, которому все должны поклоняться»,

«Мы должны быть рабами законов, чтобы стать свободными», «Закон должен властвовать над всеми», «Закон суров, но это закон».

Таким образом, положения позитивно-нормативного подхода формируют отрицательное отношение к усмотрению как к источнику произвола и злоупотреблений. Принимаемые государством нормы, как общеобязательные правила поведения, должны предельно четко регламентировать жизнь людей, не допуская усмотрения в деятельности публичной власти.

При таком подходе к пониманию права можно ли утверждать, что властное, императивное воздействие права, имеющее место во всех случаях и в отношении всех субъектов, исключает усмотрение? На что должен ориентироваться правоприменитель, принимая решение в условиях правовых пробелов и юридических коллизий? Может ли право, состоящее из шаблонных норм и правил, охватить многообразие и динамику реальных жизненных случаев?

II. Направление, предлагающее под правом понимать действия и решения правоприменителей (прежде всего судей), получило в юридической науке название социологической теории права<sup>25</sup>. Как утверждали представители данного подхода, право не может быть сведено к нормам закона, в таком случае оно становится абстрактно, безлично, схематично, тогда как жизнь конкретна, многообразна, изменчива. Выступая против «слепого буквоедства догматики», они стали изучать право не в качестве «самодовлеющей, оторванной от жизни системы абстрактных норм, формализованных предписаний, а как “живой порядок”, как сеть конкретных правоотношений, как систему действующих норм»<sup>26</sup>.

Одним из основных представителей социологической юриспруденции является австрийский правовед О. Эрлих, который подвергал критике идею об отсутствии пробелов в праве и о возможности полностью урегулировать общественные отношения с помо-

стью сформированного государством права. «Желание все право какого-нибудь времени или народа поместить в параграфы законодательного уложения, – писал О. Эрлих, – приблизительно так же разумно, как если бы поток попытаться заключить в пруд: то, что из этого выйдет, больше не будет потоком, а мертвой водой; многое же из него и вовсе не найдет места там»<sup>27</sup>. Право, по мнению О. Эрлиха, беспробельно и представляет собой единое целое, при этом единство достигается за счет непосредственного правотворчества, осуществляемого правоприменителями (судьями и чиновниками).

Ведущий теоретик школы социологической юриспруденции, американский правовед и социолог Р. Паунд также выступал за необходимость живого, творческого подхода к разрешению юридических дел. По представлениям юриста, правовая казуистика должна анализироваться не с точки зрения норм писаного права, а с точки зрения конкретных жизненных интересов<sup>28</sup>. Признают ценность усмотрения и Дж. Фрэнк, О. Холмс, К. Ллевеллин и другие представители социологической школы, считавшие реальное право разнообразным, подвижным, неопределенным. Как заметил в свое время американский ученый-правовед К. Ллевеллин, свобода усмотрения властных структур является условием их жизнеспособности и действия, власть не мыслима без средств, необходимых для обоснования, приспособления и профилактики, суть которых и состоит в возможности действия по усмотрению<sup>29</sup>.

Таким образом, согласно социологической концепции, право должно максимально отражать потребности реальной жизни, что достигается только путем предоставления широкого диапазона для усмотрения в ходе применения права.

III. Естественно-правовая теория<sup>30</sup> является учением о праве, имеющем, пожалуй, наиболее длительный путь развития. Представители данной теории рассматривали право как средство реализации свободы лич-

ности. Так, английский философ Т. Гоббс отмечал, что «естественное право, называемое обычно писателями *jus naturale*, есть свобода всякого человека использовать собственные силы по своему усмотрению для сохранения своей собственной природы, т. е. собственной жизни, и следовательно, свобода делать все то, что, по его суждению, является наиболее подходящим для этого»<sup>31</sup>. Согласно естественно-правовой концепции, усмотрение рассматривается как процесс поиска единственно правильного (справедливого) решения в случаях, когда действующие предписания отсутствуют или явно неопределенны.

Следует отметить, что представители естественно-правовой школы так и не смогли выдвинуть конкретного определения права, которое, несомненно, имело бы практическое значение. Чем руководствоваться субъекту, участвующему в правоотношениях, если воспринимать право в изложенной выше интерпретации? Идеи, декларации, представления, принципы, не облеченные в юридическую форму и не подкрепленные возможностью применения государственного принуждения, не могут реально гарантировать права, обязанности и ответственность участников правоотношений. При таком подходе, не дающем теоретически ясной и практически реализуемой правовой позиции по вопросу о том, в чем же состоит существо и содержание права, оставляет его решение на усмотрение правоприменителя. Последний, не получая от естественно-правовой доктрины четких теоретических ориентиров, легко может выйти в своих решениях за рамки правового поля.

Итак, следует обобщить вышесказанное и сделать некоторые выводы.

Наличие усмотрения в праве допускается представителями различных правовых учений. В наибольшей степени усмотрение проявляется в контексте естественно-правовой и социологической теории права. В естественно-правовой концепции заложены большие возможности для действий по усмотрению,

поскольку право не столько предписывает, повелевает и принуждает, сколько позволяет и допускает самостоятельное, инициативное, творческое поведение лиц.

Признание сторонниками социологического направления многообразия общественных отношений влечет установление невозможности их надлежащей регламентации посредством абстрактных норм. Усмотрение выступает средством, позволяющим преодолевать шаблонность правовой нормы, обеспечивать гибкость и дифференцированность правового воздействия, удовлетворяя обширный спектр законных интересов участников правоотношений. Удовлетворить потребности реальной жизни возможно только путем предоставления широкого усмотрения в процессе правоприменения.

Позитивно-нормативный подход к праву, в фундаменте которого лежат идеи о праве как о строгом, формальном, чисто внешнем, ограничивающем свободу, обязательно-принудительном явлении, доминирует и в совре-

менном отечественном правоведении. Так, по словам М. И. Байтина, «право – это система общеобязательных, формально определенных норм, которые выражают государственную волю общества, ее общечеловеческий и классовый характер; издаются или санкционируются государством и охраняются от нарушений возможностью государственного принуждения; являются властно-официальным регулятором общественных отношений»<sup>32</sup>.

Соглашаясь с позицией ученого, добавим, что государственная воля должна быть выражена в четкой, ясной, формально определенной норме, не допускающей двусмысленного толкования и усмотрения – правовой позиции компетентного органа по отношению к конкретному случаю. По нашему глубокому убеждению, современная концепция усмотрения должна основываться именно на нормативном подходе, исключающем субъективное (волевое) решение из правоприменительной деятельности.

---

<sup>1</sup> Герберт Харт – английский философ XX в., представитель аналитической теории права и юридического позитивизма: См.: *Hart H. Discretion. Harvard Law Review. 2013. Vol. 127, No 2. P. 663.*

<sup>2</sup> В Словаре русского языка С. И. Ожегова термин «усмотрение» рассматривается в нескольких значениях: решение, заключение, мнение; установить, обнаружить, признать. В Словаре русского языка под редакцией А. П. Евгеньевой «усмотрение» понимается как процесс действия, результат такого действия; заключение, мнение, решение; единоличное решение должностного лица, имеющего власть, на основании собственного мнения, а не по закону. В Толковом словаре В. Даля «усмотреть» толкуется как «увидеть, открыть, распознать и наметить». В словаре Д. Н. Ушакова под усмотрением понимается заключение, мнение, решение (офиц.); действие, решение или склонность действовать, решать по собственному желанию, а не по закону, произвол.

<sup>3</sup> «Дискреция» происходит от англ. «discretio» – осторожность, осмотрительность; свобода действий; от франц. «discretionnaire» – зависящий от личного усмотрения; от лат. «discernere» – разделение, различие. В Словаре Вебстера понятие «discretio» рассматривается в нескольких значениях: индивидуальный выбор или суждение; свобода выбора в определенных правовых рамках; результат принятия решения; решимость или способность быстро и уверенно принимать решения; окончательное решение по делу, которое рассматривалось или обсуждалось.

<sup>4</sup> См.: Усмотрение в правоприменительной деятельности : современные подходы / кол. авт. ; под ред. О. И. Цыбулевской. Саратов : Поволж. ин-т управления – филиал РАНХиГС, 2022. 272 с.

<sup>5</sup> Никитин А. А. Усмотрение в праве и его признаки // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. 2012. № 6. С. 35.

- <sup>6</sup> См.: *Слюсарева Т. Г.* Административное усмотрение в деятельности государственных служащих : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 8.
- <sup>7</sup> См.: *Марков П. В.* Право и усмотрение : правовое и неправовое усмотрение // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 2. С. 41.
- <sup>8</sup> См.: *Оносов Ю. В.* О комплексном подходе к исследованию усмотрения в праве // Сибирское юридическое обозрение. 2020. Т. 17. № 1. С. 15.
- <sup>9</sup> См.: *Малиновский А. А.* Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование). М. : Юрлитинформ, 2007. 352 с.
- <sup>10</sup> См.: *Папкина О. А.* Понятие судейского усмотрения // Журнал рос. права. 1997. № 12. С. 107.
- <sup>11</sup> См.: *Ярославцев А. Б.* Усмотрение следователя при расследовании уголовных дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001. С. 4.
- <sup>12</sup> См.: *Stichelbrock B.* Inhalt und Grenzen richterlichen Ermessens im Zivilprozess. Köln, 2002. S. 66.
- <sup>13</sup> *Кораблина О. В.* Усмотрение в правоприменительной деятельности (общетеоретический и нравственно-правовой аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 7–8.
- <sup>14</sup> См.: *Демидов В. В.* Законность в современном российском государстве : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. 169 с.
- <sup>15</sup> См.: *Дэйси А. В.* Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции. М. : Тип. т-ва И. Д. Сытина, 1907. 707 с.
- <sup>16</sup> См.: *Елистратов А. И.* Административное право. М. : Типография И. Д. Сытина, 1911.
- <sup>17</sup> См.: *Лейст О. Э.* Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 265.
- <sup>18</sup> Нормативизм объединяет различные школы, теории и концепции, к которым относят: легизм, чистое учение о праве Г. Кельзена, командную теорию права Дж. Остина диалектический (реалистический) позитивизм Р. А. Ромашова и др.
- <sup>19</sup> См.: *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. М., 1911. Вып. 1. С. 282.
- <sup>20</sup> *Бентам И.* Введение в основание нравственности и законодательства // *Бентам И.* Избранные соч. СПб., 1867. Т. 1. С. 307.
- <sup>21</sup> *Остин Дж.* Определение понятия юриспруденции // Антология мировой правовой мысли. М., 1999. Т. III. С. 400.
- <sup>22</sup> Там же.
- <sup>23</sup> См.: *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1912. Вып. 4. С. 705.
- <sup>24</sup> Там же. С. 710.
- <sup>25</sup> Социологическое направление правопонимания объединяет различные школы, теории и концепции, к которым относятся: школа «свободного права» О. Эрлиха; правовая теория Р. Паунда; правовой реализм К. Левеллина и Дж. Франка; концепция judge-made law О. Холмса и Б. Кардозо или концепция «ситуационного» права – права, возникающего в результате действия правила судебного прецедента; юридический институционализм М. Ориу, структурный функционализм Т. Парсонса и др.
- <sup>26</sup> *Зорькин В. Д.* Социологическая юриспруденция // История политических и правовых учений. М., 1983. С. 610.
- <sup>27</sup> Цит. по: *Марчук В. П.* «Свободное право» в буржуазной юриспруденции. Критика концепций Е. Эрлиха. Киев, 1977. С. 107.
- <sup>28</sup> Цит. по: *Скугарнов А. С.* Усмотрение в процессе реализации прав, свобод и обязанностей граждан (и их объединений) : дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2014. С. 14.
- <sup>29</sup> Цит. по: *Шарнина Л. А.* Усмотрение в конституционном праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 25.
- <sup>30</sup> Естественное-правовое правопонимание представлено в теории прав человека, концепции Рудольфа Штаммлера «Возрожденное естественное право», формуле Радбруха, внутренняя мораль права – тезис Лона Фуллера и др.). Доктрина естественного права сегодня внедрена в тек-

сты основных законов практически всех стран Запада, а также большинства государств Восточной Европы и СНГ.

<sup>31</sup> Гоббс Т. Левиафан. М. : РИПОЛ классик, 2017. С. 137.

<sup>32</sup> Байтин М. И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. С. 80.

*Воронежский государственный университет*

**Раджабова Е. А.**, соискатель

*E-mail: rajabovae@yandex.ru*

*Тел.: 8-951-560-58-13*

*Voronezh State University*

**Radzhabova E. A.**, Post-graduate Student

*E-mail: rajabovae@yandex.ru*

*Tel.: 8-951-560-58-13*

---

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

---

УДК 342.5

**Е. В. Сазонникова**

*Воронежский государственный университет*

## **КОМИССИИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ: ОБ ИСТОРИИ И ТЕНДЕНЦИЯХ СОВРЕМЕННОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

*В статье сделан обзор истории правового регулирования организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также сформулированы некоторые современные тенденции правового регулирования (по практике Воронежской области).*

*Ключевые слова:* комиссия по делам несовершеннолетних, государственный орган, несовершеннолетние, профилактика правонарушений, административная ответственность.

## **COMMISSIONS ON JUVENILE AFFAIRS AND PROTECTION OF THEIR RIGHTS: ABOUT HISTORY AND TRENDS MODERN LEGAL REGULATION**

*The article provides an overview of the history of legal regulation of the organization and activities of commissions on juvenile affairs and the protection of their rights, and also formulates some modern trends in legal regulation (according to the practice of the Voronezh region).*

*Key words:* commission for minors, government body, minors, crime prevention, administrative responsibility.

Поступила в редакцию 12 октября 2023 г.

В 2023 г. исполнилось 105 лет с того дня, когда в нашей стране впервые появились органы, современное название которых – комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее по тексту также – КДН, комиссии).

*Из истории правового регулирования организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав*

В Декрете СНК РСФСР от 14 января 1918 г. «О комиссиях для несовершеннолетних»<sup>1</sup> было установлено, в частности: суды и тюремное заключение для малолетних упраздняются (ст. 1); дела о несовершеннолетних обоего пола до 17 лет, замеченных в деяни-

---

© Сазонникова Е. В., 2024



яя общественно опасных, подлежат ведению комиссии о несовершеннолетних (ст. 2); указанные комиссии находятся в исключительном ведении Народного Комиссариата общественного призрения и состоят из представителей ведомств: общественного призрения, народного просвещения и юстиции в количестве не менее трех лиц, причем в числе этих лиц должен быть врач (ст. 3).

В принятом позднее постановлении Наркомпроса РСФСР, Наркомздрава РСФСР, Наркомюста РСФСР от 30 июля 1920 г. «Инструкция Комиссиям по делам о несовершеннолетних»<sup>2</sup> уже достаточно подробно урегулированы создание, компетенция и основы процесса рассмотрения вопросов, относящихся к компетенции комиссий. Согласно вышеназванной инструкции комиссии по делам о несовершеннолетних организовывались губернскими уездными Отделами народного образования (п. 1). Каждая Комиссия состояла из трех членов: председателя-педагога (представителя Отдела народного образования), врача и народного судьи (п. 2). Ведению Комиссий подлежали несовершеннолетние и малолетние обоего пола в возрасте до 18 лет (п. 12), а также комиссии были обязаны привлекать в ряде случаев к судебной ответственности взрослых, с немедленной передачей дел о них в Народный Суд, например, за подстрекательство и склонение несовершеннолетних и малолетних к совершению общественно опасных деяний; эксплуатацию труда несовершеннолетних и малолетних; жестокое обращение с несовершеннолетними и малолетними и пр.

В 1925 г. была создана Центральная комиссия по делам несовершеннолетних – высший орган, направляющий, контролирующий и надзирающий за деятельностью местных комиссий по делам о несовершеннолетних.

В круг ее ведения входили следующие вопросы: а) установление правильного и единообразного применения законов, касающихся борьбы с правонарушениями несовершеннолетних; б) выработка и осуществление че-

рез соответствующие органы мероприятий, направленных на борьбу с правонарушениями несовершеннолетних; в) руководство деятельностью местных комиссий по делам о несовершеннолетних, наблюдение за правильным их функционированием и учет их работы; г) дача разъяснений по возникающим у местных комиссий вопросам, связанным с применением декретов и инструкций, касающихся несовершеннолетних правонарушителей; д) рассмотрение в порядке надзора дел, разрешенных местными комиссиями по делам о несовершеннолетних, за исключением дел, переданных судебным органам (см. п. 4 Декрета СНК РСФСР от 22 мая 1925 г. «Об утверждении Положения о Центральной Комиссии по делам о несовершеннолетних»<sup>3</sup>). Роль данной комиссии заключалась в координации борьбы с правонарушениями несовершеннолетних и согласовании деятельности различных ведомств в профилактической работе.

Еще одна веха в истории связана с периодом действия Положения о комиссиях по делам о несовершеннолетних (утв. Постановлением СНК РСФСР от 11 июля 1931 г.)<sup>4</sup>. В данном документе была четко названа цель работы комиссий: проведение на местах работы по охране прав и интересов несовершеннолетних, по предупреждению и борьбе с безнадзорностью, правонарушениями и беспризорностью несовершеннолетних, в первую очередь, путем осуществления мер медико-педагогического характера (п. 1). Комиссии по делам о несовершеннолетних должны были быть образованы во всех краях (областях), городах и районах (п. 2). В составе городских и районных комиссий по делам о несовершеннолетних работали: а) педагог, являющийся председателем комиссии по делам о несовершеннолетних; б) врач по охране здоровья детей и подростков; в) народный судья города или района; г) воспитатель-обследователь (инспектор); д) представитель местного комитета ВЛКСМ; е) представитель местной организации Общества «Друг детей»

и ж) представитель городского или районного совета профсоюзов.

Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних (1931 г.) значительно расширило компетенцию КДН. Теперь на них возлагалась функция не только борьбы с правонарушениями несовершеннолетних, но и охраны их прав. Кроме того, расширился состав комиссий. Судебные органы и товарищеские суды могли возлагать на местные комиссии по делам несовершеннолетних, с согласия последних, исполнение вынесенных ими решений в части, касающейся охраны прав и интересов несовершеннолетних. В целях привлечения к работе комиссий по делам несовершеннолетних внимания широкой советской общественности комиссии по делам несовершеннолетних организовывали доклады о своей деятельности на собраниях рабочих, колхозников, собраниях общественных организаций и т. п.

В середине 30-х гг. XX в. тенденция к усилению карательных мер отразилась и на государственной политике в отношении несовершеннолетних. Был снижен возраст уголовной ответственности с 14 до 12 лет. В целях повышения ответственности несовершеннолетних Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 31 мая 1935 г. «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности»<sup>5</sup> комиссии по делам несовершеннолетних были упразднены. Рассмотрение дел о преступлениях несовершеннолетних было передано в суд.

Без малого три десятилетия к идее комиссий по делам несовершеннолетних не обращались. Возрождение комиссий по делам несовершеннолетних произошло в 1960-е гг. XX в., в тот период стало больше внимания уделяться профилактической работе с несовершеннолетними. 3 июля 1967 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР было утверждено Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних<sup>6</sup>. Главными задачами комиссий по делам несовершеннолетних были установлены: организация работы по предупреждению безнадзорности, правона-

рушений несовершеннолетних, устройство и охрана прав несовершеннолетних, координация усилий государственных органов и общественных организаций по указанным вопросам, рассмотрение дел о правонарушениях несовершеннолетних и осуществление контроля за условиями содержания и проведением воспитательной работы с несовершеннолетними в учреждениях Министерства охраны общественного порядка и специальных воспитательных учреждениях (ст. 1).

Комиссии по делам несовершеннолетних создавались при исполнительных комитетах районных, городских, окружных, областных, краевых Советов депутатов трудящихся, при Советах Министров автономных республик и при Совете Министров РСФСР (ст. 2).

В состав комиссии могли входить депутаты Советов, представители профсоюзных, комсомольских и других общественных организаций, а также работники народного образования, профессионально-технического образования, здравоохранения, социального обеспечения, органов охраны общественного порядка, культурно-просветительных и других учреждений. Для осуществления текущей работы и контроля за выполнением решений комиссии в краевых, областных, городских и районных комиссиях по делам несовершеннолетних вводится должность освобожденного ответственного секретаря, а при необходимости – также инспектора по работе с детьми (ст. 5). Деятельность комиссий по делам несовершеннолетних осуществляется при широком участии советской общественности (ст. 6).

Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. «Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» был признан утратившим силу только в 2018 г.<sup>7</sup>

*Современный этап правового регулирования организации и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних*

В настоящее время основополагающим документом о статусе комиссий по делам не-

совершеннолетних является ФЗ от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>8</sup>. В соответствии с вышеназванным федеральным законом комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав входят в систему органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в пределах своей компетенции, в частности:

1) обеспечивают осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, защите их от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних<sup>9</sup>;

2) рассматривают вопросы, связанные с отчислением несовершеннолетних обучающихся из организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в случаях, предусмотренных ФЗ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», и иные вопросы, связанные с их обучением;

3) обеспечивают оказание помощи в бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, оказание помощи по трудоустройству несовершеннолетних (с их согласия), а также осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

4) применяют меры воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

5) осуществляют иные полномочия, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

КДН принимают постановления по отнесенным к их компетенции вопросам, обязательные для исполнения органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних обязаны сообщить комиссиям о принятых мерах по исполнению данного постановления в срок, указанный в постановлении.

Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995<sup>10</sup>. Структура комиссии как коллегиального органа определяется в п. 8 данного Постановления Правительства РФ: ее образуют председатель, заместитель председателя, ответственный секретарь и члены комиссии.

КДН создаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и

пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям.

КДН, созданные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляют деятельность на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации полномочием по созданию КДН могут наделяться органы местного самоуправления. КДН, созданные органами местного самоуправления, осуществляют деятельность на территориях соответствующих муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе создавать территориальные КДН, осуществляющие деятельность на территориях муниципальных образований этих субъектов Российской Федерации, в случае, если органы местного самоуправления указанных муниципальных образований не наделены полномочием по созданию данных комиссий.

Порядок создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и осуществления ими деятельности определяется законодательством субъекта Российской Федерации. Так, в Воронежской области принят Закон Воронежской области от 4 октября 2005 г. № 62-ОЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области»<sup>11</sup>. В Воронежской области действует Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав Правительства Воронежской области, а также 39 КДН, осуществляющих работу в муниципальных образованиях (по статистике за 2022 г.). В течение 2022 г. комиссиями в муниципальных образованиях было проведено 820 заседаний, рассмотрено 384 обращения граждан. Численность несовершеннолетних, в отношении

которых проводилась индивидуальная и профилактическая работа – 4319 человек. Число исковых заявлений, направленных в интересах несовершеннолетних по постановлениям территориальных (муниципальных) КДН в суд – 55<sup>12</sup>. КДН рассматривают разные категории дел, в частности: об учебе и воспитании, о социальной защите, о правонарушениях несовершеннолетних.

В развитие правового статуса Комиссии по делам несовершеннолетних Правительства Воронежской области как органа, на который возложены функции по разработке и внесению в Правительство Воронежской области предложений по осуществлению мероприятий в области защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений, а также по оказанию методической помощи, информационного обеспечения и контроля за деятельностью муниципальных комиссий предлагается включить в Закон Воронежской области от 30 сентября 2008 г. № 77-ОЗ «О Правительстве Воронежской области»<sup>13</sup> предписание о Комиссии по делам несовершеннолетних Правительства Воронежской области.

Важным источником правового регулирования деятельности КДН является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП)<sup>14</sup>. Согласно ст. 23.2 КоАП районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними, а также дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35, 5.36, 6.10, 6.23, 20.22 КоАП. Дела об административных правонарушениях в области дорожного движения рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав в случаях, если орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение указанной комиссии. В Воронежской

области в 2022 г. количество протоколов и постановлений об административных правонарушениях несовершеннолетних, поступивших на рассмотрение в территориальные (муниципальные) КДН, составило 1478, а в отношении родителей несовершеннолетних – 5490. Широко обсуждаемым является предложение забрать у КДН полномочие рассмотрения дел об административных правонарушениях и передать это полномочие судам.

В научной литературе не утихает дискуссия о том, нужны ли комиссии по делам несовершеннолетних, не пора ли упразднить эти органы. В этой связи заслуживает поддержки точка зрения, что в современных условиях говорить о ликвидации такого органа системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в России преждевременно, так как непонятно, какой орган сможет взять на себя его функции<sup>15</sup>.

КДН активно взаимодействуют с образовательными и медицинскими организациями, судами, прокуратурой, полицией, другими органами и службами. Современным направлением работы КДН является их взаимодействие со службами медиации. Так, в Воронежской области реализуется межведомственное взаимодействие КДН муниципальных районов, городских округов Воронежской области, районов городского округа город Воронеж и служб медиации Воронежской области по реализации восстановительного правосудия в отношении детей (см.: Постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Пра-

вительства Воронежской области от 9 июня 2017 г. № 2).

Согласно подп. 6 п. 2 ст. 11 ФЗ от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» КДН в пределах их компетенции подготавливают и направляют в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) органы местного самоуправления в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации, отчеты о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и (или) на территории соответствующего муниципального образования. В субъектах Российской Федерации сложилась различная практика по составлению такого рода отчета. В Воронежской области подготовка таких отчетов возложена на муниципальные КДН.

### *Вывод*

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав были порождены советской властью. На протяжении более чем столетней истории деятельности комиссий не оставалась неизменной их компетенция, велись споры о том, не пришло ли время их упразднить. В настоящее время за комиссиями закреплена координирующая роль в деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а направления и способы их межведомственного взаимодействия увеличиваются и совершенствуются.

---

<sup>1</sup> О комиссиях для несовершеннолетних : декрет СНК РСФСР от 14 января 1918 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Инструкция Комиссиям по делам несовершеннолетних : постановление Наркомпроса РСФСР, Наркомздрава РСФСР, Наркомюста РСФСР от 30 июля 1920 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Об утверждении Положения о Центральной Комиссии по делам несовершеннолетних : декрет СНК РСФСР от 22 мая 1925 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Положение о комиссиях по делам о несовершеннолетних : постановление СНК РСФСР от 11 июля 1931 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности : постановление Совета народных комиссаров СССР и ЦК ВКП (б) от 31 мая 1935 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних : указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» : федер. закон от 27 июня 2011 г. № 170-ФЗ. П. 1 ст. 3 ; Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ. Ст. 22, 66. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См. например: Методические рекомендации для комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по вопросам защиты прав несовершеннолетних / сост.: Т. А. Ермолаева, Е. В. Ильгова, Е. В. Кобзева [и др.] ; Саратовская государственная юридическая академия. Саратов, 2018. 68 с.

<sup>10</sup> См.: Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Воронежской области : закон Воронежской области от 4 октября 2005 г. № 62-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: Сведения по форме федерального статистического наблюдения № 1-КДН «Сведения о деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» за 2022 год // Банк документов Министерства просвещения Российской Федерации. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/c20543e71ebc9f01dbeefbcb2006c382>

<sup>13</sup> О Правительстве Воронежской области : закон Воронежской области от 30 сентября 2008 г. № 77-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Банщикова С. Л. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав : перспективы деятельности в России // Вестник СИБИТа. 2018. № 3 (27). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/komissii-po-delam-nesovershennoletnih-i-zaschite-ih-prav-perspektivy-deyatelnosti-v-rossii>

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Сазонникова Е. В.**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права

**Sazonnikova E. V.**, Doctor of Legal Sciences, Professor of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: [sazon75@mail.ru](mailto:sazon75@mail.ru)

E-mail: [sazon75@mail.ru](mailto:sazon75@mail.ru)

---

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

УДК 342.1; 342.7; 342.9

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

## РОЛЬ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РАЗВИТИИ ПРИНЦИПА ПАРТНЕРСТВА ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА

*В статье исследуются некоторые аспекты государственной политики в сфере реализации принципа партнерства власти и бизнеса в России; анализируются формы участия представителей бизнес-структур в разработке документов стратегического планирования; аргументируется влияние стратегических документов на государственное управление в области реализации права на предпринимательскую деятельность на федеральном и региональном уровнях.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: принцип партнерства государства и бизнеса, стратегическое планирование, стратегия социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 г., национальная безопасность, риски.*

## THE ROLE OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS IN THE DEVELOPMENT OF THE PRINCIPLE OF PARTNERSHIP BETWEEN THE STATE AND BUSINESS

*The article examines some aspects of state policy in the implementation of the principle of partnership between government and business in Russia; forms of participation of representatives of business structures in the development of strategic planning documents are analyzed; the influence of strategic documents on public administration in the field of implementation of the right to entrepreneurial activity at the federal and regional levels is argued.*

*Key words: the principle of partnership between the state and business, strategic planning, strategy for the socio-economic development of the Voronezh region for the period until 2035, national security, risks.*

Поступила в редакцию 5 февраля 2024 г.

В период становления современной России на рубеже XX–XXI вв. в условиях острого социально-политического кризиса, быстро изменяющейся экономической конъюнктуры вопросам стратегического планирования не уделялось существенного внимания.

Идея планирования экономической деятельности традиционно противопоставлялась концепции рыночной экономики ввиду того, что рыночные процессы по своей сути объективны, протекают стихийно, а следовательно, не поддаются точному планированию. Существенной поддержкой пользовалась позиция, согласно которой планирование является элементом былой командно-административ-

---

© Бондарева Е. А., 2024

ной системы и не может быть востребовано на современном этапе развития.

Однако постепенное развитие идей социального государства в сочетании с необходимостью предупреждения и преодоления негативных явлений рыночной экономики привели к осознанию не просто возможности, но и важности осуществления планирования даже в условиях свободного рынка.

Стратегическое планирование выступает действенным инструментом в руках государства, позволяющим обеспечить высокий уровень суверенитета в экономической сфере, инновационного развития, поддержания конкурентоспособной среды. Метод стратегического планирования не обязательно является инструментом плановой экономики, полностью контролируемой государством. Институт стратегического планирования эволюционировал и в настоящее время успешно используется мировыми экономическими лидерами, такими как США, Япония, Китай, Франция<sup>1</sup>. В этих странах на государственном уровне устанавливаются приоритетные отрасли развития экономики, определяются перспективные технологии и области, которым отдается приоритетная роль субсидирования. На этой основе устанавливаются целевые показатели и разрабатываются многолетние планы экономического развития. Как справедливо отмечается в литературе, «...применение стратегического планирования означает значительно более высокий уровень управления, нежели рефлексивное ситуационное управление»<sup>2</sup>, а положительный опыт экономического развития многих стран был обусловлен именно переходом к системе долгосрочного стратегического планирования<sup>3</sup>. Поэтому принятие различных программ, планов и прогнозов является важнейшим инструментом современной государственной политики в сфере экономики и предпринимательской деятельности всех форм.

Стратегическое планирование призвано, однако, решать не только сугубо экономические проблемы. Большую роль на сегодняш-

ний день стратегическое планирование играет в сферах обеспечения безопасности, научно-технического развития и др. Во всех этих вопросах, помимо государственного и муниципального управления, требуется также и активное участие общественных институтов, прежде всего бизнес-структур, сообществ предпринимателей.

Впервые понятие стратегического планирования было закреплено в Указе Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации»<sup>4</sup>, который раскрыл данную категорию как определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. Причем принципиальным положением в нем можно рассматривать отнесение к системе стратегического планирования не только органов публичной власти, но и коммерческих и некоммерческих организаций – потенциальных экономических субъектов, осуществляющих разработку мер по обеспечению устойчивого развития. Данное нормативное положение можно было отнести к важному фактору взаимодействия власти и бизнеса, однако отмеченный Указ был лишь временной нормативной базой стратегического планирования, поскольку был предназначен для служебного пользования и не был опубликован в Собрании законодательства РФ.

Вместе с тем необходимость выстраивания долгосрочных стратегий развития, создание соответствующей правовой базы, поддержка профессионального экономического и юридического сообщества во многом предопределили принятие в 2014 г. Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>5</sup> (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ).

Данным федеральным законом крайне широко определяется легальная дефиниция понятия стратегического планирования. Оно представляет собой деятельность круга



участников стратегического планирования, имеющую цель обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие, национальную безопасность страны посредством различных мероприятий по целеполаганию, прогнозированию, планированию и т. д. (ст. 3).

Из самого определения видно, что стратегическое планирование представляет собой сложную, многоступенчатую, последовательную деятельность, осуществляемую на всех уровнях публичной власти и включающую в себя весь процесс планирования от постановки целей до реализации государственных и муниципальных программ.

Отметим, что в Федеральном законе № 172-ФЗ так подробно в отличие от понятия «стратегическое планирование» понятие «документ стратегического планирования» не раскрывается. Под последним понимается «документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования» (ст. 3).

Статья 10 Федерального закона № 172-ФЗ устанавливает сложную, разветвленную систему документов стратегического планирования, подразделяя их по уровням планирования (федеральный, региональный, местный), по видам деятельности (документы, разрабатываемые в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования).

Подобная систематизация документов стратегического планирования направлена на детализацию каждого его этапа на различных уровнях публичной власти, а «на уровне реализации государственной политики выстраивается вертикально ориентированная, иерархически связанная совокупность документов стратегического планирования, обеспечивающих эффективное государственное управление»<sup>6</sup>.

Правовое регулирование стратегического планирования представляет собой сложную структуру, на «вершине» которой находятся принимаемые различные стратегии, доктрины. Важным фактором, определяющим уровень регулирующего воздействия документов стратегического планирования, а также результативность управленческих решений в конкретной предметной области, является нормативно-правовой статус этих документов<sup>7</sup>. Стоит обратить внимание на то, что документы стратегического планирования, утвержденные на федеральном уровне соответствующим федеральным законом либо указом Президента РФ, приобретают обязательный статус для исполнения на всей территории Российской Федерации<sup>8</sup>.

Они предусматривают разработку и реализацию национальных проектов и программ. Некоторые из них непосредственно посвящены развитию взаимоотношений власти и бизнеса.

В частности, Указом Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>9</sup> была предусмотрена разработка национального проекта, предполагающего развитие малого и среднего предпринимательства. Для этого ставились задачи по увеличению числа занятых в малом и среднем предпринимательстве (далее по тексту – МСП) до 25 миллионов человек, а также ряд других мер. Среди них можно выделить необходимость упрощения налоговой отчетности, создание механизмов поддержки сбыта продукции, кредитование на льготных условиях, поддержку самозанятых и др.<sup>10</sup>.

В рамках Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в РФ на период до 2030 года<sup>11</sup> предусмотрено создание и развитие объектов инфраструктуры поддержки, регулярная разработка и реализация программ (подпрограмм), содержащих мероприятия, направленные на развитие МСП, стимулирование спроса на продукцию малых предприятий в рамках закупок това-

ров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, а также оказание имущественной поддержки субъектам малого предпринимательства.

Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в России на период до 2030 года предусматривает план мероприятий «дорожную карту» с установленными сроками исполнения, ответственными органами и целевыми показателями.

В результате принятия подобных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования органы власти сами берут на себя обязанности по усилению взаимодействия с представителями предпринимательского сообщества, поскольку некоторые направления стратегического планирования непосредственно затрагивают вопросы развития бизнеса, имеющего стратегическое значение для экономики страны. Таким образом, в ряде случаев *бизнес выступает объектом стратегического планирования*.

Так в Воронежской области систему поддержки малого и среднего предпринимательства образуют: Фонд развития предпринимательства, Гарантийный фонд Воронежской области, муниципальные фонды, а также районные центры поддержки предпринимательства; Уполномоченный по защите прав предпринимателей, Торгово-промышленная палата Воронежской области и др.

Немаловажным фактором качества, актуальности, востребованности и эффективности документов стратегического планирования является участие бизнеса в их подготовке, поскольку документы, направленные на установление показателей социально-экономического развития той или иной территории или развития той или иной отрасли экономики, не могут быть эффективно реализованы без активного сотрудничества государства и бизнеса.

Федеральный закон № 172-ФЗ не закрепляет исчерпывающего перечня участников стратегического планирования, поскольку ими, помимо публичных субъектов, могут

выступать и иные организации, включая коммерческие. Таким образом, у федерального законодателя есть понимание необходимости расширения участников стратегического планирования за пределы органов, входящих в единую систему публичной власти, что предопределяет активное взаимодействие в том числе и с предпринимательским сообществом.

Наибольший интерес в разработке документов стратегического планирования проявляет, как правило, крупный бизнес. В России действует множество крупных организаций (как правило, в сырьевой, энергетической сферах), фактически монополизирующих ту или иную отрасль экономики (Роснефть, Газпром, Русал и др.), а следовательно, играющих ключевую роль в развитии той или иной отрасли либо же в социально-экономическом развитии того или иного региона. Однако для государства важно обеспечивать вовлечение в процесс стратегического планирования также среднего и малого предпринимательства. «Политический вес» данных участников рынка не всегда позволяет существенно влиять на ситуацию, но посредством объединений предпринимателей («Опора России», «Деловая Россия» и др.) их позиция также может быть услышана при подготовке документов стратегического планирования.

Нормативные правовые акты, регулирующие конкретное направление стратегического планирования, закрепляют саму возможность участия в его разработке различных бизнес-объединений. Так, например, в п. 5 введения Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года<sup>12</sup> отмечено, что к разработке стратегии были привлечены в том числе Торгово-промышленная палата Воронежской области, Союз промышленников и предпринимателей Воронежской области, региональное объединение «Опоры России», представителей бизнеса, участвовавших в мероприятиях по определению стратегических целей и направлений развития Воронежской области.

Федеральный закон № 172-ФЗ закрепляет лишь общую норму, согласно которой к разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

Законом также предусматривается вынесение проектов документов стратегического планирования на общественное обсуждение. Замечания, поданные в рамках таких обсуждений, должны быть рассмотрены органом, подготовившим проект документа.

Например, Порядок разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Воронежской области, утвержденный постановлением правительства Воронежской области от 7 сентября 2015 г. № 707 предусматривает, что в целях разработки, корректировки и общественного обсуждения Стратегии могут создаваться рабочие группы (далее – проектные площадки). В случае создания проектных площадок результаты их работы и материалы учитываются при разработке Стратегии<sup>13</sup>.

Очевидно, что более тесное взаимодействие власти и бизнеса в сфере стратегического планирования можно организовать на региональном и местном уровнях, особенно если это касается субъектов МСП, деятельность которых в масштабах федерации может быть незначительной, но в масштабах одного субъекта или муниципального образования может играть колоссальную роль и оказывать существенное влияние на социально-экономическое развитие соответствующей территории. Также важную роль в участии бизнеса в разработке документа стратегического планирования играют объединения предпринимателей, представляющие интересы целых отраслей экономики в пределах той или иной местности.

Важным элементом обеспечения кооперации государства и бизнеса на стадии раз-

работки документов стратегического планирования являются совещательные комиссии, создаваемые при органах власти, ответственных за разработку того или иного документа.

Таким образом, одной из форм взаимодействия власти и бизнеса является *совместное участие в разработке документов стратегического планирования*. В рамках этих мероприятий проводятся круглые столы и научные конференции с участием представителей бизнеса, субъекты предпринимательской деятельности также вправе вносить свои предложения в разрабатываемые документы стратегического планирования, проекты внесения изменений в них.

Говоря об участии бизнес-структур непосредственно в ходе реализации документов стратегического планирования, В. А. Райсберг и А. А. Лысенко отмечают, что «взаимодействие органов власти и бизнеса в рамках реализации целевых программ имеет место в основном по двум направлениям:

- выполнение государственных заказов различными предпринимательскими коммерческими организациями по поручению, на основе договоров, контрактов с официальными, назначенными государством исполнителями программ;

- участие бизнеса в создании внебюджетных источников финансирования, ресурсного обеспечения реализации, выполнения мероприятий целевых программ, инвестирования средств в программу с целью получения дохода»<sup>14</sup>.

В качестве примера хотелось бы привести Стратегию социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года, утвержденную Законом Воронежской области от 20 декабря 2018 г. № 168-ОЗ (далее – Стратегия)<sup>15</sup>.

В качестве одних из целей развития Стратегия называет развитие МСП, повышение его вклада в валовой региональный продукт, доли в высокотехнологичных отраслях экономики; укрепление позиций хозяйствующих субъектов Воронежской области на национальном

и мировом рынках; развитие экспортной деятельности хозяйствующих субъектов; создание современной транспортно-логистической инфраструктуры региона, обеспечивающей внутренние материальные потоки и растущий транзит грузов по международным транспортным коридорам (раздел 2).

Достижение данных целей напрямую связано с интересами предпринимателей, поскольку региональная власть, стремясь повысить благосостояние области, создает тем самым более благоприятные условия для развития бизнеса, для повышения его прибыльности и эффективности, что вызовет повышение налоговых поступлений в региональный бюджет, создание рабочих мест в регионе и, как следствие, рост благосостояния региона.

Все названные цели подробно подразделяются на конкретные задачи, обеспечивающие их достижение. Среди способов реализации целей Стратегия называет государственную (областную) поддержку инвестиционных проектов организаций промышленности, стимулирование внутреннего спроса на продукцию региональных производителей, содействие в заключении контрактов с крупными корпоративными потребителями, развитие инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, в том числе регионального фонда развития промышленности Воронежской области и др.

Механизм реализации Стратегии предусматривает налоговые льготы для предприятий, осуществляющих экспортную и (или) импортозамещающую деятельность, субсидии для покрытия расходов производственного бизнеса, функционирующего в наукоемких отраслях, создание условий для вовлечения в реализацию стратегических инвестиционных проектов ресурсов частного бизнеса и населения с применением инструментария государственно-частного партнерства и инициативного бюджетирования.

Все эти положения Стратегии говорят о том, что власть осознает жизненную необходимость взаимодействия с бизнесом в целях

развития той или иной территории, обеспечивает участие предпринимателей в процессе разработки документов стратегического планирования и реализует меры по оказанию им государственной поддержки, тем самым создавая условия для роста передовых и инновационных отраслей экономики, развития малого и среднего предпринимательства.

Однако основная роль документов стратегического планирования в развитии взаимоотношений государства и бизнеса состоит в том, что *бизнес принимает непосредственное участие в реализации государственных программ и национальных проектов.*

Так государственные и муниципальные программы содержат систему мероприятий и инструментов, обеспечивающих реализацию ключевых государственных функций, достижение приоритетов и целей государственной политики в предметной области национальной безопасности, а также показатели ресурсного обеспечения на весь период реализации программы. В состав государственных программ входят федеральные целевые программы, утверждаемые постановлениями Правительства Российской Федерации и являющиеся расходными обязательствами федерального бюджета.

Отдельно, однако, стоит указать на ряд проблем, существующих на сегодняшний момент в сфере взаимодействия государства и бизнеса в рамках стратегического планирования. В частности, О. М. Рой отмечает слабую связь органов местного самоуправления с бизнес-структурами: «Бизнес-структуры на территории муниципального образования не видят в органах местной власти полноправных и авторитетных партнеров, способных оказывать поддержку, содействовать продвижению продукции или услуг за пределы муниципального образования. Сами органы местной власти не ведут работ по стимулированию бизнеса на локальных территориях, не формируют баз данных бизнес-проектов, местных инициатив и пр. Не все бизнес-сообщества способны разработать качественный

бизнес-проект, защитить свои интересы от необоснованных притязаний третьих лиц, оптимизировать свои расходы в случае участия в общественно значимых проектах»<sup>16</sup>.

Причиной данной проблемы может являться крайняя ограниченность финансовых и бюджетных средств многих муниципалитетов, особенно не являющихся «столицами» субъектов Российской Федерации. Местные бюджеты поселений и даже муниципальных районов не всегда располагают необходимыми возможностями для оказания поддержки предпринимателям на своих территориях, не обладают достаточными полномочиями по формированию благоприятного бизнес-климата в пределах своих муниципальных образований.

Это в свою очередь позволяет говорить о более масштабной проблеме эффективности взаимодействия власти и бизнеса в рамках стратегического планирования. В условиях централизации финансовых и бюджетных потоков в нескольких центрах страны (прежде всего, в столице – городе Москве) эффективное развитие отдельных регионов и тем более муниципалитетов оказывается в состоянии зависимости от объема межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета. Действия федерального центра нередко приводят к ухудшению макроэкономической обстановки во всем государстве, что также подрывает и без того ограниченные возможности субъектов РФ и муниципалитетов по обеспечению экономического роста своих территорий, заставляет пересматри-

вать цели и задачи, определенные в документах стратегического планирования в том числе и федерального уровня.

Таким образом, появление документов стратегического планирования в современном виде в 2014 г. интенсифицировало процесс взаимодействия власти и бизнеса, во многом предопределило их кооперацию по решению стратегических задач экономического развития и безопасности страны.

Эффективное взаимодействие власти и бизнеса возможно только при условии полной ясности и предсказуемости стратегии дальнейшего развития государства. При этом документы стратегического планирования занимают важнейшее место в правовой регламентации данных взаимоотношений<sup>17</sup>.

Бесспорно, нестабильность экономики приводит к политической нестабильности. Однако справедливо и обратное: нестабильность в осуществлении политики подрывает планы экономического развития страны, сводит стратегическое планирование к тактическому, средне- и краткосрочному. Все это негативно сказывается на состоянии бизнес-среды в стране, разрушает сложившиеся экономические цепочки, порождает экономический кризис, в условиях которого стратегическое планирование теряет свое значение. Обеспечение эффективности стратегического планирования, долгосрочного экономического роста возможно лишь в условиях политической стабильности, строгого соблюдения конституционных основ экономического строя и международных обязательств.

<sup>1</sup> См.: Стратегическое планирование развития экономики : мировой опыт и выводы для России / С. М. Заверский, Е. С. Киселева, В. Ю. Кононова [и др.] // Вестник Ин-та экономики РАН. 2016. № 2. С. 22–40.

<sup>2</sup> Полякова Т. А., Афиногенов Д. А. Роль стратегического планирования в совершенствовании системы государственного управления Российской Федерации // Вестник Академии права и управления. 2016. № 3. С. 16.

<sup>3</sup> См.: Государственное стратегическое планирование : состояние, перспективы и пути развития : сб. аналитических материалов фракции политической партии «Справедливая Россия» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2020. С. 6. URL: <https://spravedlivo.ru/>

<sup>4</sup> URL: <https://crystalbook.ru/wp-content/uploads/2021/06/Указ-президента-Об-основах-стратегического-планирования-в-рф.pdf>

<sup>5</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Рос. газета. 2014. 3 июля.

<sup>6</sup> Федорищев В. А., Воронин В. В., Гайнулин Д. Г. Структура системы документов стратегического планирования Российской Федерации // Научные труды Вольного экономического общества России. 2016. № 1. С. 43.

<sup>7</sup> См.: Афиногенов Д. А., Воронин В. В. Роль документов стратегического планирования : правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 13–17.

<sup>8</sup> О юридической силе правовой доктрины, документах стратегического планирования в системе источников права см. подробнее: Бондарева Е. А. Роль документов стратегического планирования в условиях развития информационного общества // Конституционализм и государственное управление. 2022. № 4. С. 22–23.

<sup>9</sup> О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

<sup>10</sup> См. подробнее: Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/nacionalnyy\\_proekt\\_maloe\\_i\\_srednee\\_predprinimatelstvo\\_i\\_podderzhka\\_individualnoy\\_predprinimatelskoy\\_iniciativy/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/nacionalnyy_proekt_maloe_i_srednee_predprinimatelstvo_i_podderzhka_individualnoy_predprinimatelskoy_iniciativy/)

<sup>11</sup> Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 24. Ст. 3549.

<sup>12</sup> О Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года : закон Воронежской области от 20 декабря 2018 г. № 168-ОЗ // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет». URL: <https://www.govrn.ru>

<sup>13</sup> См.: О Порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 7 сентября 2015 г. № 707. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Райзберг В. А., Лысенко А. А. Взаимодействие государства и бизнеса в рамках стратегического планирования и реализации социально-экономических целевых программ // Стратегии бизнеса. 2017. № 3. С. 26.

<sup>15</sup> О Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года : закон Воронежской области от 20 декабря 2018 г. № 168-ОЗ (в ред. от 23.12.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Рой О. М. Роль стратегического планирования в развитии муниципальных образований // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2015. № 4. С. 216.

<sup>17</sup> См.: Глаголев С. Н., Моисеев В. В. Бизнес и власть : актуальные проблемы взаимодействия. Белгород, 2013. С. 325.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

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

**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)

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

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Тел.: 8 (473) 220-83-78

## АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ: ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

Статья представляет собой эмпирическое исследование истории и современного законодательного регулирования административно-территориального устройства Воронежской области. Анализируются вопросы, связанные с понятием и принципами административно-территориального устройства данного субъекта Федерации, понятием и видами административно-территориальных единиц и населенных пунктов, а также с изменением административно-территориального устройства и практикой применения отмеченных норм. Отмечаются положительные и отрицательные стороны областного законодательства, что целесообразно учитывать при разработке проекта будущего Федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации».

**Ключевые слова:** Воронежская область, административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, населенный пункт, реорганизация административно-территориальных единиц и населенных пунктов.

## ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE OF THE VORONEZH REGION: FEATURES AND PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND IMPLEMENTATION PRACTICE

*The article is an empirical study of the history and the modern legislative regulation of the administrative-territorial structure of the Voronezh region. The issues related to the concept and principles of the administrative-territorial structure of this subject of the Federation, the concept and types of administrative-territorial units and settlements, as well as changes in the administrative-territorial structure and the practice of applying these norms are analyzed. The positive and negative sides of the regional legislation are noted, which is advisable to take into account when developing the draft of the future Federal Law «On the general principles of the administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation».*

**Key words:** Voronezh region, administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, locality, reorganization of administrative-territorial units and settlements.

Поступила в редакцию 23 августа 2023 г.

Административно-территориальное устройство представляет собой неотъемле-

мый качественный признак конституционно-правового статуса каждого субъекта Российской Федерации. Оно характеризует внутреннее разделение региона на отдельные части – административно-территориальные

единицы и населенные пункты, обуславливая собой рассмотрение конкретной территории с позиции системно-структурного метода такими науками, как история, география, экономика, статистика, право и др.; в указанном случае речь идет об административно-территориальном *делении*. Юридические науки, прежде всего конституционное право и отчасти муниципальное право, исследуют административно-территориальное устройство как материальную и организационную базу для построения системы публичной власти, т. е. правовой статус тех же самых административно-территориальных единиц и населенных пунктов. С таким подходом солидарны многие теоретики: так, согласно позиции А. А. Данько территориальное устройство государства в целом представляет собой систему организации публичной власти различных уровней (Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования), что характеризует территорию в правовом смысле именно как базу для реализации властеотношений<sup>1</sup>. Ю. В. Ермолаева отмечает, что административно-территориальное устройство как конституционно-правовой институт служит для «определения пределов осуществления полномочий органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов»<sup>2</sup>. В настоящее время в административно-территориальных единицах функционируют территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (органы внутренних дел, налоговые инспекции и т. д.), районные суды, территориальные подразделения органов исполнительной власти субъектов РФ (например, органы ЗАГС, если они не являются структурами местных администраций в рамках переданных отдельных государственных полномочий) и органов местного самоуправления. В то же время административно-территориальные единицы не являются самостоятельными публично-правовыми образованиями, или территориальными публичными коллективами, выражаясь терминологией В. Е. Чиркина, ко-

торый выражал солидарность с таким подходом при условии, если в них не создаются органы местного самоуправления и они управляются назначенными свыше чиновниками<sup>3</sup>.

Конституционная реформа 2020 г. привнесла ряд изменений в положения Основного закона<sup>4</sup>, связанных с территориальными основами государства в целом, территориальной организацией местного самоуправления, наиболее тесно связанной с административно-территориальным устройством, и введением совершенно новой формы территориальной организации публичной власти – федеральных территорий. Внесенный в декабре 2021 г. и принятый в феврале 2022 г. в первом чтении, но «замороженный» в настоящее время проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>5</sup>, предполагающий радикальный и повсеместный переход от районно-поселенческой к исключительно окружной системе муниципальной власти, неизбежно влечет за собой трансформацию административно-территориального устройства субъектов Федерации и вновь поднимает научные дискуссии об унификации базовых принципов данного института на федеральном уровне. Очевидно, что и разработка соответствующего федерального закона, и формулирование единой теоретической концепции административно-территориального устройства невозможны без эмпирического исследования, формой знания которого, как известно, является научный факт; применительно к нашей тематике его достижение возможно посредством изучения, прежде всего, положений уставов (конституций) и законов субъектов Федерации, а также правовых позиций Конституционного и Верховного Судов. Между тем, к сожалению, сейчас еще не так много публикаций, посвященных комплексному анализу административно-территориального устройства конкретных российских регионов, хотя, как отмечает специалист в области истории и методологии юридиче-



ской науки В. М. Сырых, эмпирическое познание особенно ценно тем, что позволяет проводить дальнейшие исследовательские процедуры – начиная от систематизации и описания правовых явлений и заканчивая обнаружением закономерностей их функционирования и раскрытия<sup>6</sup>.

Прежде чем рассматривать действующую систему правового регулирования административно-территориального устройства Воронежской области, тезисно охарактеризуем историческое развитие законодательства о данной форме территориальной организации публичной власти. Сама Воронежская область как одна из высших административно-территориальных единиц РСФСР была образована Постановлением ВЦИК от 13 июня 1934 г.<sup>7</sup> и вплоть до начала 1990-х гг. сама рассматривалась как объект административно-территориального устройства союзной республики, которая в лице Верховного Совета России самостоятельно решала вопросы образования и упразднения областей, краев и других (кроме республик) территорий в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г.<sup>8</sup> И только после принятия Конституции 1993 г., наделившей в том числе и Воронежскую область статусом субъекта Федерации и отнесшей административно-территориальное устройство к их исключительному ведению (ст. 73), а затем и избрания в марте 1994 г. Воронежской областной Думы первого созыва начинается активная законодательная деятельность по восполнению образовавшегося правового вакуума. Закон Воронежской области от 28 декабря 1994 г. № 8-з «О местном самоуправлении в Воронежской области»<sup>9</sup> впервые определил территории осуществления местной власти, используя сложившуюся еще в советское время систему административно-территориальных единиц: городов областного значения, районов, городов, сельсоветов, сельских населенных пунктов (ст. 12). Данный нормативный акт определял и общие признаки административно-терри-

ториальной единицы как единицы местного самоуправления (в отсутствие понятия муниципального образования), к числу которых можно отнести наличие фиксированных границ, наличие органов местного самоуправления и закрепленного за ними круга полномочий, а также наличие внутреннего территориального деления. Однако отношения, связанные с установлением и изменением границ административно-территориальных единиц, Закон о местном самоуправлении области не регулировал, лишь предусматривая отсылочную норму к специальному нормативному правовому акту.

Следующим важным этапом в развитии регионального нормотворчества стало принятие первого Устава Воронежской области 1995 г.<sup>10</sup> и Закона Воронежской области от 17 мая 1995 г. № 15-з «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области»<sup>11</sup> (далее – Закон 1995 г.). Самостоятельной главой 4 Основного закона области того времени определялась компетенция субъекта РФ по вопросам административно-территориального устройства, а также устанавливался перечень видов административно-территориальных единиц, которые остались практически неизменными с советских времен: верхний уровень – районы и города (областного уровня – Воронеж и Нововоронеж), разделяемые на территориальные образования нижнего уровня (города местного значения, сельсоветы, сельские населенные пункты, городские районы и микрорайоны). Примечательно, что по аналогии со многими конституциями республик, принимаемыми в то время (например, с Конституцией Республики Татарстан<sup>12</sup>), Устав Воронежской области 1995 г. в приложении закрепил перечень конкретных административно-территориальных единиц верхнего уровня: городов областного значения и районов: в последующем от этого было решено отказаться, и форма учета региональных административно-территориальных и территориальных единиц изменилась. Закон 1995 г. определял

административно-территориальное устройство как территориальную организацию Воронежской области, представляющую собой систему административно-территориальных единиц, в соответствии с которой строится система органов государственной власти и управления области, а также система местного самоуправления. Существенной особенностью указанного нормативного акта было выделение в качестве административно-территориальной единицы *города-района* (в определенной степени это был прообраз современного городского округа), который, будучи городским населенным пунктом, имеет протяженную территорию и пригородную зону – зону перспективного развития города, и при этом численность городского населения не менее 83 %, т. е. соотношение городских и сельских жителей 5:1 (для сравнения в нынешнем городском округе после реформы 2019 г. в городских населенных пунктах должно проживать не менее двух третей жителей). Единственным городом-районом Воронежской области с сентября 1996 по 2004 г. был Борисоглебск совместно с сельскими населенными пунктами бывшего Борисоглебского района, хотя путаница в его статусе сохранялась на практике: так, Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления<sup>13</sup> в редакции того времени выделял отдельно Борисоглебский район (код 20 206) и город областного значения Борисоглебск (код 20 410), хотя указанный населенный пункт никогда не обладал таким статусом в соответствии с советским и областным законодательством, будучи городом районного (местного) значения. Помимо этого Закон 1995 г. значительно усложнял административно-территориальное устройство тем, что выделял 5 видов городов, включая, например, город Нововоронеж – город особого функционального назначения федеральной значимости, отдельно административный центр области, а также тем, что смешивал понятия населенного пункта и административно-территориальной единицы,

которой являлся как сельсовет (один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов), так и одиночный сельский населенный пункт – очевидно нарушение правил юридической техники. Об иных особенностях рассмотренного нормативного акта будет сказано далее при сравнении его отдельных положений с современным областным законодательством.

Итак, перейдем к рассмотрению действующей системы правового регулирования административно-территориального устройства Воронежской области, включающей в себя, прежде всего, отсылочные положения ст. 3 Устава 2022 г.<sup>14</sup> (оставшиеся неизменными со времен предыдущего Устава 2006 г.<sup>15</sup>), согласно которым административно-территориальное устройство Воронежской области, порядок его изменения устанавливаются законами Воронежской области, а административным центром Воронежской области является город Воронеж; кроме того, Основной закон региона упоминает административно-территориальное устройство как предмет исключительного ведения области (п. 2 ч. 2 ст. 8), а также как сферу законодательного регулирования (п. 10 ч. 2 ст. 19). Центральным источником регламентации рассматриваемых нами отношений выступает Закон Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения»<sup>16</sup> (далее – Закон № 87-ОЗ), состоящий из 4 глав: «Общие положения», «Административно-территориальное устройство», «Образование, реорганизация и упразднение административно-территориальных (территориальных) единиц, установление и изменение их границ», «Наименование и переименование административно-территориальных и территориальных единиц». Как и многие подобные региональные нормативные акты, Закон № 87-ОЗ содержит ряд дефинитивных норм, включая определения административно-территориального устройства, административно-территориаль-

ной единицы, населенного пункта и т. д. Причем в отличие от ранее действовавшего законодательства современное понятие административно-территориального устройства Воронежской области дополнено указанием на то, что данная форма территориальной организации обеспечивает осуществление функций государственного управления и местного самоуправления. Оставшееся по своей сути неизменным определение административно-территориальной единицы как части территории области в фиксированных границах было бы целесообразнее дополнить тем, что административно-территориальная единица имеет определенный правовой режим и служит основой для формирования и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления. Существенной особенностью нынешней формулировки административно-территориальной единицы является указание на совпадение ее границ с границами муниципального образования: это позволяет говорить о Воронежской области как об одном из немногих субъектов Федерации, где действует модель полной унификации двух параллельных форм территориальной организации публичной власти. Это проявляется, с одной стороны, в тождественности видов муниципальных образований и административно-территориальных единиц – сельских поселений, городских поселений, муниципальных районов, городских округов: вероятно, если Воронежской областной Думой будет рассматриваться инициатива по преобразованию какого-либо муниципального района в муниципальный округ, то это повлечет за собой внесение дополнений в Закон № 87-ОЗ в части появления нового вида соответствующих административно-территориальных единиц. С другой – это отражается и на процедурных вопросах, поскольку согласно ч. 1 ст. 10 Закона № 87-ОЗ образование, реорганизация и упразднение административно-территориальных единиц осуществляется в соответствии с федеральным законодательством: речь идет о право-

вых производствах, закрепленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>17</sup> (далее – Закон № 131-ФЗ) в отношении муниципальных образований. Недавняя практика это наглядно иллюстрирует: так, Законом Воронежской области от 25 февраля 2022 г. № 3-ОЗ<sup>18</sup> было осуществлено объединение двух сельских поселений Новоусманского муниципального района, которые являются одновременно и муниципальными образованиями, и административно-территориальными единицами, причем на основании именно ст. 13 Закона № 131-ФЗ, а уже впоследствии Законом от 25 февраля 2022 г. № 4-ОЗ<sup>19</sup> были внесены изменения в законодательство об административно-территориальном устройстве. Между тем вопрос соотношения конституционных производств и коллизий между федеральным и региональным регулированием становился предметом судебного разбирательства. Решением Верховного Суда РФ от 20 апреля 2005 г. по делу № 14-Г05-5<sup>20</sup> было оставлено в силе решение Воронежского областного суда о признании недействующими законов Воронежской области об установлении границ городского округа город Воронеж и Верхнехавского муниципального района, в соответствии с которыми поселок Краснолесный (населенный пункт) передавался в состав последнего как объект административно-территориального устройства, а соответственно, без обязательного выявления мнения населения в силу конституционных предписаний. Судами было справедливо обосновано, что передача поселка Краснолесный – это изменение границ муниципального образования город Воронеж, местное самоуправление в котором осуществлялось на всей его территории, включая и данный населенный пункт, где должно было быть проведено голосование по изменению границ. Поэтому вопреки доводам ответчика об изменении в данном случае административно-территориального устройства Воронежа

судом было признано изменение границ муниципального образования. Таким образом, опыт Воронежской области позволяет сформулировать следующую универсальную норму: если в пределах административно-территориальной единицы образовано одновременно муниципальное образование, то ее преобразование и изменение границ производится по правилам, установленным федеральным законом в отношении муниципальных образований.

Специфика законов об административно-территориальном устройстве заключается в наличии норм-принципов, на которых основывается данный институт. Статья 7 Закона № 87-ОЗ закрепляет следующие принципы административно-территориального устройства Воронежской области: 1) учет исторически сложившейся системы расселения в Воронежской области и тенденций ее развития; 2) территориальное единство; 3) создание правовых, экономических, финансовых и организационных условий для формирования и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, участия населения в их работе; 4) учет природно-географических условий; 5) учет сложившейся системы экономического районирования; 6) рациональное использование природных ресурсов и экономического потенциала территории, развития системы коммуникаций; 7) развитие социальной инфраструктуры, культурно-бытовых традиций и исконных видов хозяйственной деятельности населения. С учетом опыта иных субъектов Федерации, а также положений теории конституционного права к числу универсальных принципов административно-территориального устройства, которые следовало бы закрепить в Законе № 87-ОЗ, можно отнести исключительное ведение области по вопросам административно-территориального устройства (самостоятельное установление административно-территориального устройства и его изменение); двухуровневую организацию административно-территориального устройства –

по крайней мере, до тех пор, пока не будут созданы муниципальные округа и не решена юридическая судьба бывших сельских и городских поселений в административно-территориальном плане; обязательное выявление и учет мнения населения по вопросам изменения административно-территориального устройства.

Акцентируем внимание еще на некоторой специфике регулирования видов административно-территориальных единиц в Воронежской области. Первый аспект связан с определением статуса внутригородских районов городского округа город Воронеж: норма ч. 5 ст. 8 Закона № 87-ОЗ императивно закрепляет, что отмеченные территории не относятся к административно-территориальным и территориальным единицам. Но так ли это де-факто? Все 6 районов города Воронежа – Центральный, Ленинский, Советский, Коминтерновский, Левобережный и Железнодорожный – являются территориями функционирования районных судов, прокуратур, органов внутренних дел; структура администрации городского округа город Воронеж построена не только по функциональному, но и по территориальному принципу, в соответствии с которым в каждом из 6 упомянутых районов созданы управы – структурные подразделения администрации<sup>21</sup>. В связи с этим внутригородские районы Воронежа полностью соответствуют определению административно-территориальных единиц и должны быть наделены соответствующим статусом Законом № 87-ОЗ. Для сравнения предыдущий Закон 1995 г. допускал, что районы и микрорайоны города могут наделаться статусом административно-территориальной единицы, что представляется более верным; ряд законов об административно-территориальном устройстве иных субъектов РФ придерживаются аналогичного подхода (например, Республики Татарстан, города Севастополь и др.).

Вызывает сомнение целесообразность закрепления категории «территориальная

единица» в Законе № 87-ОЗ. Определяемая как городской или сельский населенный пункт, имеющий сосредоточенную застройку и служащий постоянным или временным местом проживания людей, она сущностно дублирует общепризнанную дефиницию населенного пункта, которая отсутствует в указанном нормативном акте, и не является содержательно чем-то отличным от населенного пункта. Представляется, что наличие данного термина только усложняет административно-территориальное устройство области и его понимание. С таким подходом солидарны авторы одной из немногих научных статей, посвященных комплексному анализу регионального законодательства о территориальной организации публичной власти – Е. С. Шугрина, И. Е. Кабанова и К. А. Иванова, по мнению которых выделение территориальных единиц в структуре субъектов РФ наряду с населенным пунктом и административно-территориальными единицами свидетельствует о достаточно сложном территориальном устройстве, поэтому данная категория и не предлагается этими авторами для унификации на федеральном уровне<sup>22</sup>.

Как известно, в рамках законодательства об административно-территориальном устройстве регулируются вопросы, связанные с понятием, статусом и видами населенных пунктов, являющихся базовым элементом и для муниципально-территориального устройства. Законом № 87-ОЗ, как было отмечено ранее, не закрепляется понятие населенного пункта, но выделяются четкие критерии их разграничения – численность населения и характер экономики и занятости, не выражающийся в отличие от Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. в количественных показателях (к примеру, городом районного подчинения в советский период считался населенный пункт с не менее чем 85 % жителями, работавшими в государственных учреждениях, органах и промышленных предприятиях). Согласно Закону № 87-ОЗ сельским населенным пун-

ктом считается территориальная единица с численностью населения, как правило, менее 3 тысяч человек, занятых преимущественно сельскохозяйственным производством. Населенные пункты с численностью населения более 3 тысяч считаются городскими и подразделяются на поселки городского типа (от 3 до 8 тысяч) и города (более 8 тысяч), характеризующиеся наличием промышленных предприятий, железнодорожных узлов и иных объектов производственной инфраструктуры. При этом динамичное развитие и рост численности населения отдельных населенных пунктов приводят к несоответствию их статуса законодательно установленным параметрам. По данным Всероссийской переписи населения 2020 г.<sup>23</sup> в поселке городского типа Анна Воронежской области проживает 15 360 человек (при норме от 3 до 8 тысяч), а в селе Новая Усмань – 36 540 человек (при норме менее 3 тысяч). В связи с этим основополагающим критерием дифференциации населенных пунктов (территориальных единиц) необходимо признать именно экономический, хотя областной законодатель должен более оперативно реагировать и на демографические изменения.

Перейдем к анализу вопросов, связанных с изменением административно-территориального устройства Воронежской области, вновь затронув терминологическую проблему. Законом № 87-ОЗ используется категория «реорганизация административно-территориальной (территориальной) единицы», объединяющая в себе основные формы изменения указанных территорий. Дело в том, что указанное понятие в большей степени характерно для гражданского права и имеет отношение к юридическому лицу. В то же время большинство региональных законов использует более привычную категорию «преобразование», которая закреплена и федеральным законодательством в отношении территорий муниципальных образований; под «преобразованием» Закон № 87-ОЗ понимает изменение статуса территориальной

единицы. В связи с этим более целесообразным было бы заменить «реорганизацию» на «преобразование» – более привычный конституционно-правовой и муниципально-правовой термин.

В целом изменение административно-территориального устройства Воронежской области осуществляется в форме законодательного процесса и завершается, соответственно, принятием областного закона, которым констатируется образование, преобразование или упразднение населенного пункта и вносятся изменения в реестр, который является приложением к Закону № 87-ОЗ и выступает наиболее открытой и гласной формой учета административно-территориальных и территориальных единиц, что, безусловно, является большим достижением юридической техники. Следует обратить внимание на то, что перечень субъектов, наделенных полномочием по инициированию изменения территорий (губернатор области, депутаты областной Думы, представительные органы местного самоуправления), значительно уже, чем перечень субъектов права законодательной инициативы, предусмотренный Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>24</sup> и Уставом Воронежской области 2022 г., в связи с чем возникает коллизия между различными нормативными актами, разрешаемая, на наш взгляд, в пользу норм Закона № 87-ОЗ как специальных по отношению к уставным. При этом обязательной стадией производства по изменению административно-территориального устройства является получение заключения губернатора области, которое должно быть дано не позднее 25 дней со дня поступления необходимых материалов в Правительство региона.

Нельзя не отметить регулирование учета мнения населения при образовании, реорганизации и упразднении населенных пунктов Воронежской области, которое не предусмотрено в качестве федеральной гарантии, но

является важным показателем вовлеченности граждан в управление делами государства. Единственная отсылочная норма ч. 6 ст. 11 Закона № 87-ОЗ предусматривает, что мнение населения выявляется органами местного самоуправления в порядке, установленном уставом соответствующего муниципального образования. Практика показывает, что уставы муниципальных образований Воронежской области не содержат какие-либо специальные нормы о выявлении мнения населения именно по вопросам изменения административно-территориального устройства. Применение некоторых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, предусмотренных Законом № 131-ФЗ, в указанном случае теоретически невозможно: к примеру, согласно его ст. 25 публичные слушания – наиболее популярная и практически осуществимая форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления – проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, к которым не относится изменение административно-территориального устройства. Однако когда в 2009–2010 гг. происходил процесс присоединения 22 сельских населенных пунктов к городу Воронеж<sup>25</sup>, в соответствии с Постановлением Главы городского округа город Воронеж от 5 декабря 2008 г. № 1594 «О проведении публичных слушаний по выявлению мнения населения территориальных единиц городского округа город Воронеж по вопросу реорганизации территориальных единиц»<sup>26</sup> в период с 17 по 19 января 2009 г. были проведены именно публичные слушания, хотя, как отмечала автор статьи в газете «Коммуна», «честно говоря, я так и не поняла, ради чего затевались эти общественные слушания. У многих тоже создалось впечатление, что все за них уже решили»<sup>27</sup>, что наглядно отражает проблему формальности этой консультативной формы муниципальной демократии. Поэтому в Законе № 87-ОЗ было бы целесообразно закрепить конкретную форму

выявления мнения населения при изменении границ и преобразовании населенного пункта, согласовав при необходимости это положение с Законом № 131-ФЗ.

Законом № 87-ОЗ предусматривается возможность не использовать выявление мнения населения. Согласно той же норме ч. 6 ст. 11 такие случаи должны предусматриваться федеральным законодательством. Возникает вполне обоснованный вопрос: о каких случаях идет речь? С учетом того, что в настоящее время федеральный законодатель не регулирует вопросы административно-территориального устройства, включая преобразование и изменение границ территориальных единиц (населенных пунктов), целесообразность данной оговорки маловероятна. Возможно, речь идет о ситуации, когда одновременно с границей населенного пункта меняется граница Воронежской области: при этом происходит изменение и границы муниципального образования. Указанные юридические факты в соответствии с ч. 3 ст. 10 Закона № 131-ФЗ не влекут за собой применение положений данного нормативного акта об изменении границ и преобразовании муниципальных образований, в том числе и в части учета мнения населения. Данные правоотношения регулируются специальным Законом Воронежской области от 2 марта 2015 г. № 24-ОЗ «О порядке изме-

нения границ муниципальных образований Воронежской области, преобразования муниципальных образований Воронежской области, их упразднения, связанных с изменением границ между Воронежской областью и граничащими с ней субъектами Российской Федерации»<sup>28</sup>, который все-таки предусматривает учет мнения населения, в связи с чем законодательная оговорка в Законе № 87-ОЗ теряет смысл. По этой причине предлагается дополнить ст. 11 ч. 6.1 следующего содержания: «Выявление мнения территориальной единицы, изменение границ которого или преобразование влечет изменение границы Воронежской области, осуществляется в порядке, предусмотренном Законом Воронежской области от 2 марта 2015 г. № 24-ОЗ...».

Таким образом, следует констатировать, что в Воронежской области за последние 30 лет сложилась достаточно устойчивая система административно-территориального устройства и его законодательного регулирования. В то же время оно характеризуется определенными недостатками и проблемными аспектами, нуждающимися в более глубоком научном анализе. Заслуживают внимания и положительные моменты, которые могут стать образцом для положений будущего Федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации».

<sup>1</sup> См.: *Данько А. А.* Проблемы территориального устройства субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 11.

<sup>2</sup> *Ермолаева Ю. В.* Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : конституционно-правовые вопросы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 24.

<sup>3</sup> См.: *Чиркин В. Е.* Публичная власть. М. : Юристъ, 2005. С. 29.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 16.03.2020) // Офиц. интернет-портал прав. информ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>5</sup> Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

<sup>6</sup> См.: *Сырых В. М.* История и методология юридической науки : учебник. М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 52.

<sup>7</sup> О разделении Центрально-Черноземной области : постановление Президиума ВЦИК от 13 июня 1934 г. // СУ РСФСР. 1934. № 26. Ст. 153.

<sup>8</sup> О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР : указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271.

<sup>9</sup> О местном самоуправлении в Воронежской области : закон Воронежской области от 28 декабря 1994 г. № 8-з // Коммуна. 1995. 6 янв.

<sup>10</sup> Устав Воронежской области : закон Воронежской области от 20 июля 1995 г. № 23-з // Коммуна. 1995. 25 июля.

<sup>11</sup> Об административно-территориальном устройстве Воронежской области : закон Воронежской области от 17 мая 1995 г. № 15-з // Коммуна. 1995. 30 мая.

<sup>12</sup> Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. (в ред. от 26.01.2023) // Советская Татария. 1992. 10 нояб.

<sup>13</sup> ОК 019-95. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления : утв. постановлением Госстандарта России от 31 июля 1995 г. № 413 (в ред. от 01.12.2002) (коды 01 – 32 ОКАТО). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Устав Воронежской области от 16 декабря 2022 г. // Офиц. интернет-портал прав. информ. URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>15</sup> Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 25.02.2022) // Коммуна. 2006. 10 июня.

<sup>16</sup> Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения : закон Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ (в ред. от 14.04.2023) // Молодой коммунар. 2006. 29 окт.

<sup>17</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 04.08.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>18</sup> О преобразовании некоторых муниципальных образований Новоусманского муниципального района Воронежской области : закон Воронежской области от 25 февраля 2022 г. № 3-ОЗ // Офиц. интернет-портал прав. информ. URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>19</sup> О внесении изменений в Закон Воронежской области «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области и порядке его изменения» : закон Воронежской области от 25 февраля 2022 г. № 4-ОЗ // Офиц. интернет-портал прав. информ. URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>20</sup> Определение Верховного Суда РФ от 20 апреля 2005 г. № 14-Г05-5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> См.: О структуре администрации городского округа город Воронеж : решение Воронежской городской Думы от 29 августа 2012 г. № 879-III (в ред. от 19.07.2023) // Воронежский курьер. 2012. 31 авг.

<sup>22</sup> См.: Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А. Особенности правового регулирования вопросов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации // Местное право. 2018. № 3. С. 17.

<sup>23</sup> См.: Итоги Всероссийской переписи населения 2020 года. Том 1. Численность и размещение населения. Таблица 5. Численность населения России, федеральных округов, субъектов Российской Федерации, городских округов, муниципальных районов, муниципальных округов, городских и сельских поселений, городских населенных пунктов, сельских населенных пунктов с населением 3000 человек и более. URL: [https://rosstat.gov.ru/vpn\\_popul](https://rosstat.gov.ru/vpn_popul)

<sup>24</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) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

<sup>25</sup> См.: О реорганизации территориальных единиц городского округа город Воронеж в форме их присоединения к городу Воронежу : закон Воронежской области от 24 декабря 2010 г. № 136-ОЗ // Молодой коммунар. 2010. 26 дек.



<sup>26</sup> О проведении публичных слушаний по выявлению мнения населения территориальных единиц городского округа город Воронеж по вопросу реорганизации территориальных единиц : постановление главы городского округа город Воронеж от 5 декабря 2008 г. № 1594 // *Берег*. 2008. 7 дек.

<sup>27</sup> См.: Народ и власть. Не село, не город... (22 янв. 2009 г.). URL: [https://communa.ru/region/narod\\_i\\_vlast-\\_ne\\_selo-\\_ne\\_gorod/](https://communa.ru/region/narod_i_vlast-_ne_selo-_ne_gorod/)

<sup>28</sup> О порядке изменения границ муниципальных образований Воронежской области, преобразования муниципальных образований Воронежской области, их упразднения, связанных с изменением границ между Воронежской областью и граничащими с ней субъектами Российской Федерации : закон Воронежской области от 2 марта 2015 г. № 24-ОЗ. URL: <http://www.govvrn.ru>

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Попов В. А.**, аспирант

**Popov V. A.**, Post-graduate Student

*E-mail: popov\_va@law.vsu.ru*

*E-mail: popov\_va@law.vsu.ru*

*Тел.: 8-920-542-87-03*

*Tel.: 8-920-542-87-03*

## О НЕКОТОРЫХ ИЗМЕНЕНИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВОИНСКОЙ ОБЯЗАННОСТИ И ВОЕННОЙ СЛУЖБЕ

*В данной статье анализируются изменения в Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», вступающие в силу в 2024 г., касающиеся, в частности, изменения возрастных границ призыва на военную службу, с учетом особенностей рассмотрения вносимых в закон поправок на всех этапах законотворческой деятельности, дается оценка данным изменениям законодательства. К л ю ч е в ы е с л о в а: призыв на военную службу, призывной возраст, мобилизационный ресурс, нахождение в запасе.*

## ABOUT CERTAIN CHANGES IN FEDERAL LEGISLATION ON MILITARY DUTY AND MILITARY SERVICE

*This article analyzes the changes to the Federal Law of March 28, 1998, No. 53-FZ "On Military Duty and Military Service", coming into force in 2024, concerning, in particular, changes in the age limits of conscription for military service, taking into account the peculiarities of consideration of amendments to the law at all stages of lawmaking, and gives an assessment of these legislative changes.*

*К е y w o r d s: conscription, age of conscription, mobilization resource, being in the reserve.*

Поступила в редакцию 20 декабря 2023 г.

В сложившейся в последнее время напряженной международной обстановке для защиты государственной безопасности и улучшения уровня обороноспособности страны в Российской Федерации проводится активная модернизация законодательства, напрямую или косвенно связанного с порядком формирования и функционирования Вооруженных Сил РФ. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»<sup>1</sup> (далее по тексту – Закон № 53-ФЗ) в 2023 г. существовал в 8 редакциях, в текст закона было внесено множество изменений, некоторые из которых подвергались обоснованной критике в научных публи-

кациях. Так, широко обсуждалось использование цифровых технологий в сфере организации воинского учета и призыва на военную службу. В частности, особое внимание было сосредоточено на возможности нового способа оповещения граждан о необходимости явиться в военкомат путем размещения информации об этом в личном кабинете гражданина на портале «Госуслуги»<sup>2</sup>. Как отметил И. В. Норенко: «законодатель явно не учел, что у многих граждан, особенно проживающих в “глубинке”, не только может не быть личного кабинета на таком портале, но и компьютера, телефона или иного технического средства как такового и с выходом в Интернет в частности»<sup>3</sup>.

На данный момент подготовлено уже две редакции Закона № 53-ФЗ с изменения-

---

© Сысоев И. А., 2024

ми, вступающими в силу в 2024 г. В данной публикации проанализируем грядущие нововведения в Закон № 53-ФЗ, а также подробно рассмотрим, как они преобразовывались на всех стадиях законотворческого процесса.

Федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 439-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее по тексту – Закон № 439-ФЗ) вносит два существенных изменения в Закон № 53-ФЗ. Первое изменение – увеличение предельного возраста призыва граждан на военную службу с 27 до 30 лет. Данное нововведение можно охарактеризовать как существенное, не только потому что оно напрямую затронуло жизни многих граждан мужского пола, но и потому что возрастные рамки призыва граждан на военную службу оставались неизменными с 1967 г. Тогда Закон СССР «О Всеобщей воинской повинности»<sup>5</sup> установил границы возраста призыва в Вооруженные Силы СССР с 18 до 27 лет. За прошедшие с того момента 56 лет государство переживало множество как внутривнутриполитических, так и внешнеполитических кризисов, однако границы призывного возраста оставались неизменными до 1 января 2024 г. Второе нововведение Закона № 439-ФЗ – предоставление гражданам, проходящим военную службу по призыву, и гражданам, не пребывающим в запасе, возможности заключать контракт о прохождении военной службы «в период мобилизации, в период военного положения и в военное время, при возникновении вооруженных конфликтов, при проведении контртеррористических операций, при использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации». Данное изменение, в отличие от увеличения границ призывного возраста, на данный момент уже вступило в силу.

Как было отмечено ранее, увеличение предельного возраста призыва граждан на военную службу стало действительно изменением исторического масштаба в отечественном законодательстве. Для того чтобы

понять, что побудило законодателя на столь значимые преобразования, рассмотрим хронологию принятия Закона № 439-ФЗ. 21 декабря 2022 г. на итоговой коллегии Минобороны РФ глава ведомства Сергей Шойгу призвал поэтапно увеличить возраст призыва в армию с 18 до 21 года, а верхний возрастной предел с 27 до 30 лет<sup>6</sup>. Уже 13 марта Комитетом Государственной Думы по обороне был зарегистрирован Законопроект № 312507-8<sup>7</sup>. Первоначальный текст законопроекта, внесенный депутатами А. В. Картаполовым, А. Л. Красовым и Ю. Н. Швыткиным, содержал положения, корреспондирующие названным призывам министра обороны, и предполагал не только увеличение верхней границы призывного возраста до 30 лет, но и поэтапное увеличение нижней границы до 19 лет в 2024 г., 20 лет в 2025 г. и 21 года в 2026 г.

Необходимо отметить, что для граждан, достигших возраста 18 лет после 1 января 2024 г., законопроект сохранял возможность по собственному желанию пройти военную службу по призыву, подав соответствующее заявление в призывную комиссию. Согласно действующей редакции Закона № 53-ФЗ граждане, по тем или иным причинам не прошедшие военную службу по призыву по достижении ими 27 лет, переводятся в запас Вооруженных Сил РФ. Первоначальная версия законопроекта предусматривала для граждан, уже переведенных в запас, но не достигших к моменту вступления в силу закона возраста 30 лет, возможность по письменному заявлению выйти из запаса и пройти службу по призыву. На наш взгляд, положения об установлении переходного периода, содержащиеся в первоначальной версии законопроекта, должны были положительно сказаться на работе призывных комиссий, уменьшив административную нагрузку на данные органы. А сохранение за гражданами 18–21 и 27–30 лет права прохождения срочной службы путем изъявления собственной воли вместо вменения им обязанности расширило бы список возможных призывников.

С другой стороны, установление переходного периода привело бы к следующим последствиям: в течение трех лет к обязательному прохождению военной службы призывался бы один и тот же ограниченный круг граждан, рожденных с 1 января 1997 г. по 31 декабря 2005 г. Необходимо оговориться, что список «потенциальных призывников» мог пополняться лицами призывного возраста, приобретающими российское гражданство, но в основной массе в течение трех лет призывались бы одни и те же люди. Следовательно, список «потенциальных призывников» не пополнялся бы новыми гражданами, не имеющими законных оснований для освобождения от военной службы, что могло привести к общему сокращению численности Вооруженных Сил Российской Федерации. Компенсировать данный недостаток были призваны обозначенные ранее положения о добровольном прохождении срочной службы лицами 18–21 и 27–30 лет. Однако, учитывая особенности добровольного порядка прохождения военной службы, невозможно спрогнозировать количество граждан, которые проявят такую инициативу, и смогут ли они компенсировать потенциальную нехватку «призывников».

Факторы, послужившие основанием для инициирования повышения границ призывного возраста, изложены в пояснительной записке к Законопроекту № 312507-8<sup>8</sup>. Из данного документа следует, что основанием предлагаемых изменений стала забота о школьниках и студентах, которые вынуждены отвлекаться от учебного процесса для участия в мероприятиях, связанных с предоставлением отсрочки от призыва на военную службу, а также сокращение суммы финансовых обязательств федерального бюджета на организацию и проведение медицинского освидетельствования призывников, получающих общее или среднее профессиональное образование. Иными словами, нижнюю границу призывного возраста необходимо повысить с 18 до 21 года для того, чтобы гарантировать граж-

данам получение среднего общего и среднего профессионального образования, что также позволит сократить сумму финансовых обязательств федерального бюджета. Однако поскольку это приведет к сокращению количества граждан, которых можно призвать на военную службу и вызовет проблему укомплектования войск, верхняя граница призывного возраста повышается с 27 до 30 лет в качестве компенсации.

14 июня 2023 г. Законопроект № 312507-8 был принят в первом чтении, правовое управление в своем заключении<sup>9</sup> обозначило: «Концептуальных замечаний правового характера на проект федерального закона не имеется».

21 июля на этапе принятия ответственным комитетом решения о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы в законопроект были внесены поправки. Неожиданно были одобрены поправки<sup>10</sup>, отменяющие заявленное ранее увеличение возраста призыва на срочную службу с 18 до 21 года, при этом нормы, повышающие верхнюю границу призывного возраста до 30 лет, были сохранены. Как следствие, из текста законопроекта исчезли нормы об установлении переходного периода и нормы, касающиеся добровольного прохождения военной службы некоторыми категориями граждан. Следует отметить, что депутатом от фракции КПРФ А. В. Куринным была внесена поправка<sup>11</sup>, согласно которой законопроект не только оставлял бы без изменений поэтапное повышение призывного возраста до 21 года, но и устанавливал бы переходный период для поэтапного повышения верхней границы призывного возраста вплоть до 30 лет. Однако данная поправка была отклонена.

С учетом одобренных поправок закон был принят Государственной Думой 25 июля 2023 г. сначала во втором, а потом и в третьем чтении, 28 июля был рассмотрен и одобрен Советом Федерации, 4 августа подписан Президентом РФ. Таким образом, с 1 января 2024 г. в Российской Федерации призыву на

срочную службу будут подлежать граждане мужского пола в возрасте от 18 до 30 лет. Первое, на что стоит обратить внимание – принятые изменения противоречат тезису министра обороны РФ о поэтапном увеличении нижней границы призывного возраста. Второе – принятая во втором чтении поправка к закону никак не коррелирует с пояснительной запиской к Законопроекту № 312507-8 и содержащимся в ней мотивированным обоснованием к изменению законодательства, сохранение нижней границы призывного возраста влечет за собой сохранение всех обозначенных в ней проблем. На наш взгляд, потенциальное увеличение общего списка возможных призывников на треть в совокупности с отказом законодателя от установления переходного периода, предусмотренного первоначальной версией законопроекта, окажет негативное влияние на работу военных комиссариатов. Теперь вместо предполагаемой изначально поэтапной трехлетней адаптации к нововведениям с сохранением объема нагрузки на работу военных комиссариатов все государственные структуры, участвующие в осуществлении призыва на срочную военную службу, должны в течении срока менее 5 месяцев перестроить складывавшийся десятилетиями рабочий процесс.

Официальный сайт Государственный Думы Российской Федерации опубликовал новость об изменении границ призывного возраста вместе с комментарием одного из авторов Законопроекта № 312507-8, Председателя Комитета по обороне – А. В. Картаполова: «Очень много ребят хотят пойти служить именно в 18 лет»<sup>12</sup>. Однако первоначальная версия Законопроекта № 312507-8 никак не препятствовала гражданам, достигшим возраста 18 лет изъявить свое желание и пройти военную службу, подав соответствующее заявление в призывную комиссию. К тому же добровольное волеизъявление, выраженное посредством подачи письменного заявления, на наш взгляд, гораздо больше соответствует формулировке «хотят пойти слу-

жить именно в 18 лет», чем возложение на граждан прямой обязанности.

Позднее депутат А. В. Картаполов высказал иные, более объективные причины, потребовавшие расширения границ призывного возраста: «Редакция проекта закона поменялась в связи с тем, что демографическая ситуация серьезная, она влияет на объем мобилизационного ресурса»<sup>13</sup>. По данным Федеральной службы государственной статистики поколение граждан, которые в данный момент подлежат призыву на военную службу, является малочисленным, что обусловлено низким уровнем рождаемости в середине 1990-х – начале 2000-х гг. в России<sup>14</sup>. Соответственно, расширение границ призывного возраста позволит избежать резкого сокращения численности граждан, которые потенциально могут быть призваны для прохождения военной службы. Призыв граждан, которые в соответствии с предыдущей редакцией Закона № 53-ФЗ должны были бы уже быть переведены в запас, потенциально не увеличит, но позволит сохранить прежнюю численность мобилизационного ресурса.

Еще одним вопросом, возникающим в связи с вступлением в силу новой редакции Закона № 53-ФЗ, является статус граждан, не прошедших военную службу, которые достигли возраста 27 лет до 1 января 2024 г. и были переведены в запас согласно ст. 52 названного закона, при этом не достигли возраста 30 лет. Первоначальная версия Законопроекта № 312507-8 устанавливала для таких граждан возможность пройти военную службу, предоставив соответствующее заявление в призывную комиссию. Во втором чтении законопроекта данные положения были исключены, но ничем не заменены. В итоге в соответствии с Законом № 53-ФЗ в редакции от 1 января 2024 г. запас Вооруженных Сил РФ создается в том числе из граждан, не прошедших военную службу или не подлежавших призыву на военную службу по достижении ими возраста 30 лет. Но существует группа граждан 27–29 лет, которые уже были переве-

дены в запас Вооруженных Сил, вместе с тем согласно новому законодательству запас они теперь не формируют. Остается неясным, будут ли данные граждане выведены из запаса для прохождения срочной службы, и каков их будущий статус.

Таким образом, увеличение границ призывного возраста было вызвано необходимостью сохранения численности мобилизационного ресурса в условиях демографических проблем и возможного снижения количества потенциальных граждан, подлежащих призыву на срочную военную службу. Однако, на наш взгляд, для вступления в силу данных решений необходимо было все же установить переходный период, что позволило бы военным комиссариатам лучше адаптироваться к нововведениям.

В редакцию Закона № 53-ФЗ от 1 января 2024 г. также войдут изменения, предусмотренные Федеральным законом от 24 июля 2023 г. № 326-ФЗ<sup>15</sup> (далее по тексту – Закон № 326-ФЗ). Будущий закон был внесен в Государственную Думу 21 ноября 2022 г. в виде Законопроекта № 238979-8. Отметим, что первоначальная редакция законопроекта<sup>16</sup> уточняла виды деятельности, которыми могут заниматься солдаты, поступившие на военную службу по контракту. В пояснительной записке к законопроекту<sup>17</sup> было указано, что отдельные положения Закона № 53-ФЗ нуждаются в уточнении, так как проводимую в настоящее время специальную военную операцию некорректно относить ни к одному из перечисленных в законе видов мероприятий, в которых могут принимать участие военнослужащие РФ. В таком виде законопроект был принят в первом чтении. 1 марта 2023 г. после внесения юридико-технических поправок Законопроект № 238979-8 был предложен ответственному комитетом к принятию во втором чтении. Однако на этом этапе законопроект не был рассмотрен Государственной Думой, а спустя 4 месяца, 11 марта, ответственный комитет снова рекомендовал законопроект к принятию во втором чтении,

но внес в него новые поправки. Данные поправки содержали целый ряд изменений, которые не предполагались в первоначальной версии законопроекта. В таком виде закон был принят во втором и третьем чтении, а позже одобрен Советом Федерации и подписан Президентом РФ.

Так, во вступающем в силу законе были не только уточнены виды деятельности военнослужащих, но были повышены верхние границы возраста для граждан, пребывающих в запасе, имеющих воинское звание матрос, солдат, сержант, старшина, прапорщик и мичман на 5 лет в каждом разряде. Кроме того, Закон № 326-ФЗ пересматривает предельный возраст пребывания в резерве Вооруженных Сил РФ. Ранее предельный возраст пребывания в резерве соответствовал предельному возрасту пребывания в запасе, устанавливаемому для граждан из состава запаса второго разряда. В новой редакции Закона № 53-ФЗ предельный возраст пребывания в резерве для иных воинских званий (матрос, солдат, сержант, старшина, прапорщик, мичман) был увеличен с 45 до 55 лет и более не соответствует предельному возрасту пребывания в запасе аналогичной категории военнослужащих. Предельный возраст младших офицеров, пребывающих в резерве, увеличен с 55 до 60 лет. Было упразднено установленное ранее разделение старших офицеров на две подгруппы для военнослужащих, пребывающих в резерве, теперь для майоров, подполковников, полковников, капитанов 1, 2, 3 ранга установлен единый предельный возраст пребывания в резерве – 65 лет. Предельный возраст для пребывания в резерве высших офицеров остался неизменным и составляет 70 лет. Изменения затронули условия для заключения первого контракта о пребывании в резерве. В новой редакции Закона № 53-ФЗ устанавливается, что первый контракт о пребывании в резерве могут заключать не только граждане, ранее проходившие военную службу, но и граждане, прошедшие различные виды программ

военной подготовки. Предельный возраст для таких граждан был повышен на 10 лет для всех категорий военнослужащих, за исключением полковников и капитанов 1 ранга, которых объединили в категорию «высшие офицеры» с майорами, подполковниками и капитанами 2, 3 ранга. Для этой категории военнослужащих предельный возраст был увеличен на 5 лет с 57 до 62 лет. Более того, согласно новой редакции Закона № 53-ФЗ первый контракт о пребывании в резерве смогут заключать высшие офицеры в возрасте до 67 лет, что ранее законом не предусматривалось.

Важным изменением стало предоставление возможности гражданам, имеющим документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, заключать контракт о пребывании в резерве при условии, что они соответствуют указанным в законе общим требованиям, и их служба не будет сопряжена с использованием сведений, составляющих государственную тайну. На наш взгляд, это положительное изменение, которое позволит расширить мобилизационный ресурс за счет иммигрантов, которые вступили в российское гражданство, но не отказались от своего первого гражданства. В связи с названным изменением был пересмотрен п. 1 ст. 57.8 Закона № 53-ФЗ, устанавливающий основания исключения граждан из резерва. По смыслу подп. «и» п. 1 ст. 57.8 названного закона солдаты, матросы, сержанты, старшины более не исключаются из резерва, если будет установлено, что они имеют документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства.

По результатам приведенного анализа изменений в Закон № 53-ФЗ, вступающих в силу 1 января 2024 г., можно сделать следующие выводы. Новая редакция закона потенциально существенно увеличивает мобилизационный ресурс Вооруженных Сил РФ путем расширения возрастных рамок для пребывания граждан как на срочной воен-

ной службе, так и для пребывания в резерве и в запасе. Мобилизационный ресурс также расширяется за счет снятия ограничений для пребывания в резерве военнослужащих, имеющих гражданство (подданство) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание граждан на территории иностранного государства. Безусловно, данный комплекс изменений был вызван сложившейся сложной международной обстановкой и выявленным недостатком мобилизационного ресурса (в том числе в ходе проведения в сентябре 2022 г. мобилизационных мероприятий в соответствии с Указом Президента РФ<sup>18</sup>). На наш взгляд, основной проблемой применения новых правовых норм станет отсутствие переходного периода и возможная неготовность военных комиссариатов к увеличению объема работы.

Кроме проанализированных выше изменений Закона № 53-ФЗ, вступающих в силу с 1 января 2024 г., подготовлена еще одна его редакция, которая должна вступить в силу с 1 июня 2024 г. в соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2023 г. № 564-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>19</sup> (далее по тексту – Закон № 564-ФЗ). Изменения затронули ст. 14 Закона № 53-ФЗ «Военно-патриотическое воспитание граждан», в которой, в частности, конкретизированы виды деятельности, которые учитываются призывными комиссиями при определении вида и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации, а также других войск, воинских формирований и органов, в которых граждане будут проходить военную службу по призыву. Если в предыдущей редакции закона в списке значились только граждане, организующие соревнования по военно-прикладным и служебно-прикладным видам спорта, то в новой редакции будут учитываться участие граждан в развитии военно-прикладных и

служебно-прикладных видов спорта в любой форме. Данное изменение носит, скорее всего, технический характер.

В настоящее время законодательство, связанное с воинской обязанностью и военной службой в России, динамично развивается. Как показывает практика последних лет, изменения в соответствующее законодательство вносятся не менее пяти раз в год. На сегодняшний день по данным сайта «Система обеспечения законодательной деятельности»<sup>20</sup> на рассмотрении в Государственной

Думе находится 9 законопроектов, содержащих положения о внесении изменений в Закон № 53-ФЗ. Рассмотренные в рамках данной статьи примеры показывают, что изменения в ходе обсуждения внесенных законопроектов могут носить неожиданный характер, в результате чего законопроекты могут приобретать совершенно новый вид, существенно отличающийся от первоначального варианта. Поэтому пока сложно прогнозировать, в чем же конкретно будут заключаться новшества Закона № 53-ФЗ.

<sup>1</sup> О воинской обязанности и военной службе : федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 14 апреля 2023 г. № 127-ФЗ // Рос. газета. 2023. 17 апр.

<sup>3</sup> *Норенко И. В.* Использование цифровых технологий в сфере организации воинского учета и призыва на военную службу : критический анализ нового законодательства // Военное право. 2023. № 3. С. 135.

<sup>4</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 4 августа 2023 г. № 439-ФЗ // Рос. газета. 2023. 8 авг.

<sup>5</sup> О всеобщей воинской повинности : закон СССР от 12 октября 1967 г. // Известия. 1967. 13 окт.

<sup>6</sup> См.: Шойгу призвал поэтапно увеличить возраст призыва в армию. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2022/12/21/956392-shoigu-prizval-poetapno-uvlechit-vozrast-priziva>

<sup>7</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : законопроект № 312507-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/312507-8>

<sup>8</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» и статью 3 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе» № 312507-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/312507-8>

<sup>9</sup> Заключение на проект федерального закона № 312507-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» и статью 3 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе», внесенный депутатами Государственной Думы А. В. Картаполовым, А. Л. Красовым, Ю. Н. Швыткиным (первое чтение) // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/312507-8>

<sup>10</sup> Приложение 1 к проекту федерального закона № 312507-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в первом чтении принят с наименованием «О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» и статью 3 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе») // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/312507-8>

<sup>11</sup> Приложение 2 к проекту федерального закона № 312507-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в первом чтении принят с наименованием «О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» и статью 3 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе») // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/312507-8>



<sup>12</sup> В России увеличится призывной возраст. URL: <http://duma.gov.ru/news/57632/>

<sup>13</sup> Узаконены новые рамки призывного возраста – с 18 до 30 лет. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6124113>

<sup>14</sup> См.: Численность населения по полу и возрасту на 1 января 2022 года (пересчет от итогов ВПН-2020). URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781>

<sup>15</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2023 г. № 326-ФЗ // Рос. газета. 2023. 8 авг.

<sup>16</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : законопроект № 238979-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/238979-8>

<sup>17</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» № 238979-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/238979-8>

<sup>18</sup> Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 21 сентября 2022 г. № 647 // Рос. газета. 2022. 21 сент.

<sup>19</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2023 г. № 564-ФЗ // Рос. газета. 2023. 4 дек.

<sup>20</sup> Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru>

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Сысоев И. А.**, аспирант

**Sysoev I. A.**, Post-graduate Student

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

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

*Тел.: 8-960-136-63-96*

*Тел.: 8-960-136-63-96*

УДК 342.553

**В. Е. Китаева***Воронежский государственный университет***ВРЕМЕННОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ  
ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
ПРЕДЕЛЫ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ**

*Вопрос о перераспределении полномочий органов местного самоуправления в пользу государственных органов всегда был предметом острых дискуссий. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» Конституционный Суд Российской Федерации обосновал запрет передачи органами местного самоуправления каких-либо собственных полномочий органам государственной власти<sup>1</sup>. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ<sup>2</sup> закрепляет возможность осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. В связи с этим становится особенно актуальным вопрос о пределах отнесения полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, временное осуществление полномочий органов местного самоуправления, пределы осуществления полномочий органов местного самоуправления, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, взаимодействие органов публичной власти.*

**TEMPORARY EXERCISE BY STATE AUTHORITIES OF THE SUBJECTS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION OF CERTAIN POWERS OF LOCAL  
SELF-GOVERNMENT BODIES: LIMITS AND INTERACTION**

*The issue of redistributing the powers of local governments in favor of state bodies has always been the subject of heated discussions. In the Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 30, 2000 in the case of checking the constitutionality of certain provisions of the Charter (Basic Law) of the Kursk Region as amended by the Law of the Kursk Region of March 22, 1999 "On Amendments and Additions to the Charter (Basic Law) of the Kursk Region", the Constitutional Court of the Russian Federation justified the prohibition of the transfer by local governments of any of their own powers to state authorities. Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 "On General Principles*

---

© Китаева В. Е., 2024

*of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" establishes the possibility for State authorities to exercise certain powers of local self-government bodies. In this regard, the issue of the limits of attribution of the powers of local self-government bodies on issues of local importance to the competence of state authorities of the subjects of the Russian Federation becomes particularly relevant.*

*Key words: local self-government, temporary exercise of the powers of local self-government bodies, limits of the exercise of the powers of local self-government bodies, public authorities of the subject of the Russian Federation, interaction of public authorities.*

Поступила в редакцию 25 декабря 2023 г.

Для того чтобы избежать противоречий ст. 12 Конституции Российской Федерации<sup>3</sup>, как нам видится, механизм непосредственного осуществления органами государственной власти полномочий муниципальных органов должен быть возможен только в кризисных ситуациях. По сути, данный институт повторяет концепцию С. А. Авакьяна, А. М. Арбушкина, А. Н. Аринина, которые предлагали в федеральном законодательстве закрепление института федерального вмешательства (интервенции) на уровне субъектов Российской Федерации<sup>4</sup>. Могут быть применены отдельные меры государственного воздействия в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления. Но тем не менее, как правило, в зарубежных федеративных государствах институт федерального вмешательства существует в рамках чрезвычайного положения.

По мнению В. И. Васильева, такая мера включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти, что сомнительно с точки зрения ее соответствия Конституции Российской Федерации, устанавливающей обособленность органов местного самоуправления по отношению к органам государственной власти<sup>5</sup>. С. Г. Соловьев называет отнесение полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации федеральной интервенцией и говорит о том, что такое вмешательство может быть только временным и только при на-

личии оснований и условий, специально оговоренных в Законе<sup>6</sup>.

Действительно, Закон закрепляет такие основания: временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления предусмотрено в ст. 75 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и перечисляет следующие случаи временного осуществления полномочий органов местного самоуправления.

1. Если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с Федеральным законом. В данном случае речь не идет о применении мер юридической ответственности. В данном случае решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого большинством не

менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

Так, например в 2008 г. депутаты парламента Северной Осетии одобрили проект постановления, в котором главе Республики предложено принять решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти Северной Осетии отдельных полномочий органов местного самоуправления города Владикавказа. Это явилось результатом обсуждения ситуации, сложившейся в столице Республики в связи с убийством мэра Виталия Караева и сложением полномочий 15 депутатов Собрания представителей Владикавказа. Срок, в течение которого исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляются отдельные полномочия органов местного самоуправления, не может превышать период времени до устранения обстоятельств, предусмотренных п. 1 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ.

Вместе с тем в Российской Федерации действует Федеральный закон № 68-ФЗ<sup>7</sup>, который предусматривает порядок организации местного самоуправления в условиях чрезвычайной ситуации. Создаются специальные комиссии, которые должны самостоятельно и при содействии органов государственной власти осуществлять публичные полномочия. Чрезвычайная ситуация предполагает тесное взаимодействие в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В них входят органы местного самоуправления, органы исполнительной власти всех уровней и организации, осуществляющие защиту населения и территории от последствий чрезвычайной ситуации. Напрашивается вывод, что временное осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти – это крайняя мера даже в случае наступления чрезвычайной ситуации. И уж никак не мера ответственности органов местного самоуправления.

2. Если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований. По ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения законом субъек-

екта Российской Федерации, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия.

3. Если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленное соответствующим судом. Решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций. В таком случае временное осуществление органами государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления необходимо рассматривать как одну из государственных гарантий действенности местного самоуправления, конституционных прав граждан.

Примеров временного осуществления полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации не так много, поскольку это достаточно сложная процедура (особенно в ситуации, когда требуется решение Арбитражного суда), а реагировать зачастую необходимо быстро. В этом случае органы государственной власти находят различные варианты решения проблемы. Так, например, в 2011 г. в Ульяновской области Правительство приняло решение ввести внешнее финансовое управление во всех муниципальных образованиях региона из-за высоких долгов предприятий жилищно-коммунального комплекса. То есть все расходы органов местного управления районов Ульяновской области должны были производиться только с разрешения регионального Минфина. По

этому поводу высказались эксперты, говоря о том, что в соответствии с законом региональное правительство не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, а внешнее управление (временная финансовая администрация) вводится по особой процедуре решением Арбитражного суда, а не губернатора. Руководитель правового департамента облправительства пояснил, что «распоряжение не противоречит Бюджетному кодексу», и «о внешнем управлении там нет ни слова»: «Пункт звучит очень просто – осуществлять в установленном порядке мониторинг расходов муниципальных образований. А как это будет делаться – это уже в рабочем порядке сам Минфин определит». Для того чтобы миновать противоречие, главы районов и городов Ульяновской области подписали соглашения с Правительством региона о содействии в обеспечении экономической безопасности. Документ дал возможность региональной власти, опираясь на данные анализа показателей развития муниципальных образований, вводить внешнее управление, а в случае, если оно окажется безрезультатным – менять руководство муниципалитетов. В России такой подход применяется впервые. Сейчас в Ульяновске реализован пилотный проект по контролю Федеральным казначейством финансовых операций города и рассматривается возможность реализации во всех муниципалитетах для усиления финансовой дисциплины. Кроме того, казначейство будет следить за расходованием финансовых средств на национальные проекты.

В некоторых субъектах пошли по пути принятия специальных актов, которые позволяют органам государственной власти субъекта осуществлять финансовое управление муниципалитетами в рамках финансового контроля. Например, Постановление Губернатора Самарской области от 3 декабря 2001 г. № 428 о порядке применения мер государственного финансового контроля в отношении муниципальных образований,

которые не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств. Приложение регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления органами исполнительной власти Самарской области государственного финансового контроля в соответствии с п. 4 ст. 112 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В Псковской области с 2005 по 2022 г. действовал Закон Псковской области «О применении мер в отношении муниципальных образований Псковской области, которые не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств», который давал право Администрации Псковской области передать исполнение местного бюджета под контроль органа, исполняющего областной бюджет.

Перечисленные выше финансовые основания приостановления деятельности органов или должностных лиц местного самоуправления – это фактически привлечение их к ответственности. Здесь возникает серьезная проблема, которая ставит под угрозу само существование местного самоуправления на таких территориях, где функции переданы органам государственной власти, поскольку временное осуществление полномочий не всегда ограничено сроками.

Введение данных правовых конструкций допустило подчиненность органов местного самоуправления органам государственной власти. До принятия поправки к Конституции Российской Федерации эти нормы могли быть обжалованы в связи с нарушением конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, но на сегодняшний день государство рассматривает органы местного самоуправления как часть своей системы.

По мнению Л. Н. Пешина, «если органы местного самоуправления отсутствуют, некому решать вопросы местного значения, образуется вакуум власти, который необходимо заполнить до того момента, как начнут действовать законно сформированные органы

местного самоуправления, но лишать местное самоуправление самостоятельности по мотивам финансовой целесообразности вряд ли оправданно»<sup>8</sup>.

Несмотря на законодательную обоснованность таких мер, все же приходится говорить о фактическом отнесении к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации не только полномочий, но и вопросов местного значения. Т. М. Бялкина еще в 2018 г. отмечала, что расширение возможностей органов государственной власти субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с органами местного самоуправления неминуемо приводит к фактическому «встраиванию» местного самоуправления в систему государственной власти и тем самым подчинению органов местного самоуправления органам государственной власти»<sup>9</sup>.

Необходимо также сказать и о том, что в законе отсутствует конкретизация и надлежащее обеспечение конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления из-за закрепленных в нормативных правовых актах преференций субъектов Российской Федерации по отношению к органам муниципальной власти.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. Названные основания имеют чрезвычайный характер и не могут быть использованы для разрешения вопроса о передаче полномочий от органов местного самоуправления органам исполнительной власти на постоянной основе<sup>10</sup>.

2. В. И. Васильев считает, что мерой ответственности в собственном смысле из этих трех случаев можно считать переход полномочий к органам государственной власти в том случае, если органы местного самоуправления допускают нецелевое расходование бюджетных средств при выполнении переданных им отдельных государственных полномочий либо нарушают при этом Конституцию Российской Федерации, федеральный

закон, иные нормативные акты, что должно быть предварительно установлено судом. В двух других случаях речь идет о мерах помощи в рамках взаимодействия, обеспечивающих нормальную работу муниципалитетов, о которых могут просить, согласно Закону, сами же органы местного самоуправления<sup>11</sup>.

3. Следует отметить, что не имеет значения, связано ли осуществление полномочий муниципалитетов органами государственной власти с санкциями по отношению к муниципалитетам или нет, в любом случае это предполагает вмешательство в компетенцию органов местного самоуправления. Вместе с тем органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной власти, не исключены из общей системы осуществления публичной власти<sup>12</sup>. А это указы-

вает на то, что институт временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления способствует более эффективной работе органов государственной власти и органов местного самоуправления в решении важнейших государственных задач. Таким образом, можно согласиться с А. В. Колесниковым, который говорит о том, что «правоотношения, закрепленные в ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ, являются логическим продолжением единой государственной политики федеративного государства в формировании однообразных принципов организации публичной власти и регулирования однотипных отношений на разных территориальных уровнях»<sup>13</sup>.

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»: постановление Конституц. Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

<sup>2</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) // Парламентская газета. 2003. 8 окт.

<sup>3</sup> URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>4</sup> См.: Авакьян С. А., Арбузкин А. М., Аринин А. Н. Федеральное вмешательство: концепция и проект федерального закона // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 2000. № 6. URL: <https://www.sovremennoerpravo.ru/>

<sup>5</sup> См.: Васильев В. И. Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал рос. права. 2004. № 1. С. 24–28.

<sup>6</sup> См.: Соловьев С. Г. Федеральное вмешательство (интервенция) в компетенцию местного самоуправления: механизмы и правовые проблемы // Муниципальное право. 2005. № 3. С. 42–44. URL: <https://www.sovremennoerpravo.ru/>

<sup>7</sup> О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федер. закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 14.04.2023) // Рос. газета. 1994. 24 дек.

<sup>8</sup> Пешин Н. Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24–30.

<sup>9</sup> См.: Бялкина Т. М. Трансформация взаимоотношений органов государственной и муниципальной власти в Российской Федерации // Конституционализм и государственное управление. 2018. № 1 (11). С. 88–95.

<sup>10</sup> См.: Зубарев С. М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления // Lex Russica. 2018. № 12. С. 83–89.

<sup>11</sup> См.: Васильев В. И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: Романовская О. В. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления // Гражданин и право. 2017. № 7. С. 7.

<sup>13</sup> Колесников А. В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти : организационные аспекты / под общ. ред. А. Ю. Соколова. Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2022. С. 289.

Воронежский государственный университет

**Китаева В. Е.**, преподаватель

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

Voronezh State University

**Kitaeva V. E.**, Lecturer

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



УДК 342.5

А. А. Волокитина

Воронежский государственный университет

## РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В ПЕРИОД ЗЕМСКОЙ И ГОРОДСКОЙ РЕФОРМ АЛЕКСАНДРА II

*В статье рассматривается законодательное совершенствование организации деятельности органов местного самоуправления в период земской и городской реформ Александра II. Помимо этого, в статье оценивается реализация законодательных решений Александра II в сфере местного самоуправления. На основании изученных данных был сделан вывод о роли земской и городской реформ Александра II в становлении местного самоуправления как формы народовластия.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* земская реформа Александра II, городская реформа Александра II, местное самоуправление, концепция самостоятельности местной власти.

## IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF INDEPENDENCE OF LOCAL AUTHORITIES DURING THE PERIOD OF ZEMSTVO AND CITY REFORM OF ALEXANDER II

*The article deals with the legislative improvement of the organization of local government during the period of zemstvo and urban reforms of Alexander II. In addition, the article evaluates the implementation of legislative decisions of Alexander II in the sphere of local self-government. On the basis of the studied data the conclusion was made about the role of the zemstvo and urban reforms of Alexander II in the formation of local self-government as a form of people's power.*

*К е у в о р д с:* zemstvo reform of Alexander II, urban reform of Alexander II, local self-government, the concept of independence of local government.

Поступила в редакцию 23 ноября 2023 г.

В 1993 г. Конституция Российской Федерации закрепила принцип относительной самостоятельности органов местного самоуправления от органов государственной власти, подчеркнула особую важность местного самоуправления в качестве формы осуществления народовластия в России<sup>1</sup>. Местное самоуправление согласно Конституции РФ наделено большой самостоятельностью,

определенным кругом полномочий и муниципальной собственностью. Предоставление высокого уровня автономии муниципалитетам важно для развития института гражданского общества.

Однако концепция самостоятельности местной власти зародилась задолго до принятия современной Конституции. Юридически ее реализация началась со времени принятия «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» в 1864 г.

---

© Волокитина А. А., 2024

Осмысление исторического опыта городского и земского самоуправления необходимо для совершенствования действующего законодательства Российской Федерации в данной сфере, а также механизмов управления и повышения уровня вовлеченности граждан в решение местных вопросов.

Отмена крепостного права в 1861 г. послужила толчком для привлечения всех сословий к управлению государственными делами, которое на тот момент было сконцентрировано в руках дворянства. Было принято решение о создании всеобщего местного самоуправления. Разработка проекта началась в 1859 г. комиссией при МВД, а утверждение реформы императором Александром II состоялось 1 января 1864 г.<sup>2</sup>

При оценке «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» необходимо учитывать цели данной реформы и особенности общественного строя того времени. Одной из основных целей данной реформы была ликвидация сословного характера выборов в органы местного самоуправления. Она была достигнута путем предоставления возможности разным социальным группам участвовать в решении вопросов «на местах». На одной скамье оказались крестьяне и князь, что способствовало преодолению крепостнических пережитков.

Исходя из перечня дел, подлежащих ведению земских учреждений, можно говорить о том, что другой целью реформы являлась передача значительной части вопросов, относящихся к хозяйственно-экономической деятельности, органам местного самоуправления. Государство тем самым разгружало центральный аппарат управления, предоставляя населению самостоятельность в решении хозяйственных дел. В результате этого повысилась эффективность работы органов управления на местах, поскольку местные служащие глубже, чем губернаторы и министерства, видели имеющиеся социально-экономические и культурные проблемы. Медицинские учреждения стали доступны всем со-

словиям, а уровень культуры и образования российской деревни значительно повысился благодаря деятельности земств. Начальное образование стало общедоступным, а статус учителя заметно возрос. Русская провинция сыграла важную роль во время русско-турецкой войны 1877–1878 гг. Земские учреждения организовали работу по созданию госпиталей для раненных российских солдат и военнопленных<sup>3</sup>.

Развитие самостоятельности местного управления было положено, но при этом говорить о широкой автономии земств было еще рано. Они были подконтрольны губернатору и министру внутренних дел, имевшим право приостанавливать исполнение любого постановления земского собрания. При этом для общества, в котором еще шел процесс раскрепощения крестьянского сословия, данная реформа была большим шагом к либерализации.

Однако ее реализация в дальнейшем в условиях самодержавной и централизованной Российской империи затруднялась. В последующие годы наблюдалось постоянное урезание прав земств. Уже через два года, в ноябре 1866 г., были существенно ограничены независимые источники доходов их бюджета, в 1874 г. – компетенция в сфере народного образования, в 1867 г. издания земств были подчинены губернаторской цензуре и т. д.<sup>4</sup>

Создание проекта по реформированию системы местного управления в городах началось еще в 1862 г. Первый проект реформы был подготовлен уже в 1864 г., он был достаточно прогрессивным и базировался на принципе «всеобщности» при выборах в представительные органы городского управления на местах<sup>5</sup>. Однако произошли события, которые оттянули принятие нормативного акта вплоть до 1870 г.

Согласно «Городовому положению» 1870 г., органы местного управления были представлены: Городской думой, выступающей распорядительным органом, и Городской управой – исполнительным органом.

Данный нормативный акт создавался на основе «Положения о губернских и уездных земских учреждениях», поэтому положение вышеупомянутых органов не сильно отличалось от положения земств. Но все же можно говорить о большей самостоятельности городского самоуправления, поскольку утверждению администрации губернатора и в ряде случаев – Министерства внутренних дел подлежали лишь наиболее важные постановления думы. Большинство дел решались городской думой самостоятельно и не подлежали утверждению центральной или губернской властью<sup>6</sup>.

Стоит отметить также особенность избирательной системы. Городское население делилось на 3 курии. Как отмечал известный дореволюционный историк Д. Д. Семенов, принцип «кто платит налог, тот и участвует в самоуправлении» был фактически заменен на другой: «который избиратель более платит, тот и имеет больше прав»<sup>7</sup>. Существенным недостатком такого подхода оказалось фактическое исключение из списка избирателей, людей, являвшихся квартиросъемщиками. К ним относились наемные рабочие, а также представители наиболее образованной части горожан, которые могли принести «действительную пользу своим участием в его делах», – отмечал гласный самарской думы П. В. Алабин<sup>8</sup>.

Создание городских органов местного самоуправления привело к росту числа пред-

приятий, появлению новых рынков, а следовательно, и к росту налогов, которые ложились на местный бюджет. Повышался и общий уровень грамотности населения: за счет местного бюджета создавались школы, закупались учебники и нанимались лучшие учителя. Например, в столице России за 20 лет после реформы количество училищ увеличилось с 16 до 281. Происходило также и развитие инфраструктуры: во многих городах к концу XIX в. появилось водоснабжение и канализация, центральные города обзавелись трамваями, освещением, появились городские парки, скверы, театры, рестораны.

Реформы местного самоуправления Александра II положили начало формированию концепции самостоятельности местного самоуправления в России. В условиях самодержавной и централизованной Российской империи, постепенного преодоления крепостного права они смогли показать важность развития самостоятельности органов местной власти.

При этом расширение полномочий муниципалитетов и совершенствование системы местного самоуправления на законодательном уровне не всегда гарантирует повышение их эффективности и улучшения уровня жизни населения. Данные изменения являются средством для развития гражданского общества, предоставляющим гражданам возможность самостоятельного решения многих вопросов своего жизнеобеспечения.

<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. 12.

<sup>2</sup> Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Именной указ, данный Правительствующему Сенату. № 40457. ПСЗРИ. Т. 39. С. 1–14.8.

<sup>3</sup> См.: *Судакова С. В.* Принцип самостоятельности местного самоуправления : особенности современного правопонимания и реализации : монография. Воронеж, 2015. С. 87.

<sup>4</sup> См.: *Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян.* М. : Проспект, 2010. С. 63.

<sup>5</sup> См.: *Бурдина Г. Ю.* Подготовка реформы городского самоуправления в России (1862–1870 гг.) // Самарский научный вестник. 2014. № 2 (7). С. 15–19.

<sup>6</sup> См.: Шамхалов М. А. Значение земской реформы в формировании идей местного самоуправления // Власть. 2010. № 6. С. 125–128.

<sup>7</sup> Семенов Д. Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. СПб. : Электро-Тип-фия Н. Я. Стойковой, 1901. С. 136–137.

<sup>8</sup> Алабин П. В. Двадцатипятилетие Самары как губернского города : историко-статистический очерк. Самара : Губ. тип-фия. Изд-е Самарского статистического комитета, 1887. С. 622.

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Волокитина А. А.**, студент

**Volokitina A. A.**, Student

*E-mail: volokitina.allina@yandex.ru*

*E-mail: volokitina.allina@yandex.ru*

## ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

*В статье рассматривается дискуссионный аспект относительно определения функций местного самоуправления и их соотношения с формами и методами управления. Помимо этого, в статье оценивается роль местного самоуправления и его органов в успешном функционировании системы публичной власти в Российской Федерации. Отдельное внимание уделяется наиболее специфическим функциям местного самоуправления и их содержанию.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: функции местного самоуправления, формы и методы управления, органы местного самоуправления, единая система публичной власти.*

## FEATURES OF THE FUNCTIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC POWER IN RUSSIA

*The article discusses the controversial aspect of defining the functions of local self-government and their relationship with the forms and methods of management. In addition, the article evaluates the role of local self-government and its bodies in the successful functioning of the system of public authority in the Russian Federation. Special attention is paid to the most specific functions of local government and their content.*

*K e y w o r d s: functions of local self-government, forms and methods of management, local self-government bodies, unified system of public power.*

Поступила в редакцию 26 ноября 2023 г.

Актуальность данной темы заключается в том, что уже более 30 лет ведутся оживленные дискуссии относительно дефиниции функций местного самоуправления и их содержания.

Считаем, что определение В. В. Егоренко по этому вопросу наиболее оптимально. Раскрывая данный конституционный институт, он пишет, что «*функции местного самоуправления – это наиболее общие, типичные направления действий местного сообщества, его управляющих компонентов по обеспечению жизненно важных потребностей и взаимодействующих с ними объектов местного самоуправления*»<sup>1</sup>.

Также существует ряд ученых, которые приравнивают функции управления к формам или к методам управления. Форма управления – это то или иное его внешнее проявление. Соответственно, функция управления получает соответствующую форму только в процессе своей практической реализации. В то же время функции управления нельзя отождествлять с методами управления, потому что функции лишь указывают пути, с помощью которых приемы воздействия на конкретную сферу муниципальной действительности реализуются.

Можно сказать, что существование таких различных точек зрения связано с тем, что функции, методы и формы управления «можно рассматривать отдельно только в це-

---

© Князева М. М., 2024

лях научного анализа, так как это лишь приблизительно отражает реальное положение дел»<sup>2</sup>. В практической деятельности все тесно взаимосвязано: функции управления и методы их осуществления, методы и формы их проявления и т. п. Из этого следует, что границы между соответствующими научными понятиями условны, относительно и подвижны.

Осуществление функций местного самоуправления тесно связано с необходимостью наличия органов местного самоуправления на территории муниципального образования. По мнению О. Е. Кутафина и В. И. Фадеева, «органы местного самоуправления – это не только способ децентрализации управления, но и способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни...»<sup>3</sup>. То есть можно сказать, что благодаря наличию органов местного самоуправления, осуществляющих свои функции, обеспечивается благоприятный уровень жизни населения конкретного муниципального образования.

Важнейшим условием взаимодействия государственной и местной власти считается общность их целей и задач. В. А. Земсков отмечает, что «обращение к истории учений о праве и государстве позволяет нам утверждать, что генеральная цель (цель-максима) выступает в качестве двуединой конструкции: благосостояние и безопасность общества»<sup>4</sup>. Мы также можем утверждать, что в нынешних реалиях упомянутая цель не утратила своего значения и является приоритетной в данной сфере.

Еще в 2008 г. С. Ю. Карабасов отмечал, что «муниципальная власть и власть государственная являются формами осуществления публичной власти, власти народа»<sup>5</sup>. И только лишь конституционная реформа 2020 г. внесла в Основной закон Российской Федерации новое понятие – «единая система публичной власти». В этой связи существенные изменения коснулись и основ конституционно-правового регулирования местного самоуправ-

ления. Глава 8 Конституции РФ подверглась значительной модернизации. Ее главным мотивом стало формирование единой системы публичной власти и выстраивание эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами.

Необходимость обновления содержания главы 8 Конституции РФ назревала давно. Как законодательство, так и практика формирования и деятельности органов власти на местах в настоящее время существенно отличаются от тех, которые существовали в 1993 г.

В настоящий момент в соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ «органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации»<sup>6</sup>, а также осуществляют взаимодействие с органами государственной власти для решения различного рода задач в интересах населения определений территории. То есть органы государственной власти и органы местного самоуправления достаточно тесно взаимосвязаны. В то время как действовавшее в 1990-е гг. законодательство в первую очередь было направлено на более радикальное выделение местного самоуправления из системы органов государственной власти, создание самостоятельной, отдельной от государственной, местной власти.

Рассматривая непосредственно сами функции местного самоуправления, основываясь на перечне полномочий местного самоуправления, закрепленного в главе 8 Конституции РФ, можно выделить следующие основные направления деятельности этого публично-правового института:

- 1) обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Это предполагает развитие муниципальной демократии, создание условий для поддержки инициатив, для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, разветвленную систему форм самоуправления. Важное значение для осуществления данной функции имеет проблема гарантий прав граждан на участие в местном

самоуправлении, а также преодоление апатии и равнодушия части населения к вопросам организации и деятельности органов местной власти;

2) управление муниципальной собственностью;

3) формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;

4) осуществление налоговой политики – органы местного самоуправления вводят местные налоги и сборы;

5) обеспечение развития соответствующей территории. Органы местного самоуправления принимают программы развития соответствующей территории, управляют муниципальным хозяйством и тем самым обеспечивают комплексное решение экономического, социально-культурного развития территории муниципального образования;

б) обеспечение в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи. Данная функция осуществляется в соответствии с ч. 14 ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и предполагает «создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального, городского округа ... в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи»<sup>7</sup>. Эта функция реализуется следующим образом:

– развивается сеть муниципальных организаций здравоохранения, координируется деятельность организаций здравоохранения на территории муниципальных образований;

– разрабатывается порядок оказания медицинской помощи гражданам на территории муниципального образования;

– осуществляются меры по обеспечению граждан лекарственными средствами и медицинскими изделиями;

– в пределах своих полномочий обеспечивается оказание медицинской помощи гражданам при чрезвычайных ситуациях, ликвидации последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий на территории муниципального образования.

Данный перечень не является исчерпывающим и включает в себя некоторые другие сферы реализации указанной функции;

7) гарантия судебной защиты интересов и прав граждан на местное самоуправление, установленных Конституцией РФ и иными нормативными правовыми актами. Органам государственной власти РФ и ее субъектов запрещается ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Таким образом, все вышеперечисленные функции местного самоуправления взаимосвязаны между собой и дополняют друг друга. Они обусловлены природой местного самоуправления, его принципами, теми целями и задачами, к достижению которых оно стремится. Эффективное осуществление органами местного самоуправления своих функций является необходимой предпосылкой успешного осуществления населением муниципального образования своих конституционных прав. Все это в который раз подтверждает тесную взаимозависимость между осуществлением органами местного самоуправления своей власти и наличием благоприятных условий жизни в муниципальном образовании, которые обеспечиваются путем учета мнения населения данной территории. Также следует отметить, что особую роль в осуществлении данных функций играет взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления и включение местного самоуправления в единую систему публичной власти РФ для получения более эффективных результатов в данной области.

<sup>7</sup> Егоренко В. В. Понятие функций местного самоуправления // Омский научный вестник. 2006. № 8. С. 266.

<sup>2</sup> Бахрах Д. Н. Административные методы управления // Правовые вопросы управления. Ученые записки. № 299 : сб. ст. / отв. ред. Д. Н. Бахрах. Пермь : ПГУ, 1973. С. 11.

<sup>3</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 158.

<sup>4</sup> Земсков В. А. Функции органов местного самоуправления как элемент функций государства // Проблемы в Российском законодательстве. 2010. № 4. С. 93.

<sup>5</sup> Карабасов С. Ю. Местное самоуправление в механизме реализации публичной власти // Бизнес в законе. 2008. № 4. С. 108.

<sup>6</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). Ст. 54 // Рос. газета. 2020. 1 июля.

<sup>7</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 06.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

*Воронежский государственный университет*

**Князева М. М.**, студент

*E-mail: yun.maxa@gmail.com*

*Voronezh State University*

**Knyazeva M. M.**, Student

*E-mail: yun.maxa@gmail.com*



## РАССМОТРЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

*В статье анализируются вопросы законодательного закрепления института права на обращение в Российской Федерации и правозащитная деятельность органов прокуратуры Российской Федерации на примере рассмотрения обращений граждан.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: право на обращение, жалоба, органы прокуратуры, правозащитная деятельность, Республика Карелия, Кировская область.*

## CONSIDERATION OF CITIZENS' APPEALS BY PROSECUTOR'S OFFICES IN RUSSIA: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

*The article analyzes the issues of legislative consolidation of the institute of the right to appeal in the Russian Federation and human rights activities of the prosecutor's office of the Russian Federation on the example of consideration of citizens' appeals.*

*Ke y w o r d s: right to appeal, complaint, prosecution authorities, human rights activities, Republic of Karelia, Kirov region.*

Поступила в редакцию 21 февраля 2024 г.

Право на обращение – это реальный рабочий инструмент, который используется для достижения компромисса между государством и обществом. Грамотная и отлаженная работа по рассмотрению обращений граждан – важный элемент, присущий всем современным демократическим и правовым государствам, которые обеспокоены защитой прав и свобод личности. Именно поэтому данное право является важным средством защиты нарушенных прав и законных интересов; способствует укреплению взаимосвязей населения с публичными органами власти, развитию общественно-политической активности и становлению гражданского общества в России<sup>1</sup>. Праву на обращение отведена не последняя роль в работе механизма защиты прав и свобод личности, функционирование которого осуществляется посредством де-

ятельности различных органов власти, обладающих соответствующей компетенцией. Основным направлением деятельности прокуратуры РФ является защита прав и свобод граждан РФ. В рамках данной функции органы прокуратуры осуществляют рассмотрение обращений граждан.

Природу права на обращение можно рассматривать с различных сторон. С одной стороны, данное право относится к институтам непосредственной демократии, так как с помощью него до государства доходят интересы, мнения и требования народа. С другой – право на обращение – это дополнение к основному праву граждан на участие в управлении делами государства. Также не следует забывать, что данное право предназначено для защиты прав, свобод и достоинства каждого от незаконных действий.

Институт права на обращение законодательно закреплен в Конституции РФ<sup>2</sup> в ст. 33, согласно которой граждане Российской Фе-

---

© Харченко У. Э., 2024

дерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Дальнейшее развитие данная норма Основного закона приобретает в федеральном законодательстве.

Основным нормативным правовым актом, наиболее полно регулирующим реализацию конституционного права граждан на обращение, является Федеральный закон РФ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 04.08.2023)<sup>3</sup> (далее по тексту – Закон № 59-ФЗ), который устанавливает порядок рассмотрения обращений, являющийся универсальным<sup>4</sup>, т. е. распространяется на все обращения граждан, за исключением тех, порядок рассмотрения которых определен отдельно федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Закон № 59-ФЗ определяет субъектов, которые обладают правом на обращение: граждане, их коллективы, объединения граждан включая юридических лиц, иностранные граждане и лица без гражданства, а также устанавливает субъектов, на которых возложена обязанность рассматривать обращения: государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица данных органов, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностные лица.

Законом № 59-ФЗ устанавливаются три основных вида обращений граждан – предложение, заявление и жалоба, в рамках которых субъект права на обращение может изложить свои мысли, притязания. Указанные обращения могут быть поданы в органы публичной власти в устной, электронной и письменной форме.

Устные обращения возможны только в рамках личного приема граждан должностными лицами. Закрепление возможности направления гражданами обращений в форме

электронного документа в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам обусловливается в связи с развитием информационных технологий, которые постоянно внедряются в коммуникацию государства и общества, а также популярностью данного способа направления обращений среди граждан.

Кроме того, закон № 59-ФЗ устанавливает гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением, порядок рассмотрения обращения, сроки рассмотрения письменного обращения и контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

Как отмечалось выше, право на обращение представляет собой не только форму взаимодействия человека с государством, но и способ защиты прав и свобод, интересов и достоинства каждой личности. Следовательно, одной из ключевых функций права на обращение служит правозащитная функция. Для целей защиты и отстаивания прав и свобод личности существует специальный вид обращений – жалоба.

Данный вид обращения пользуется у граждан абсолютной популярностью при обращении в различные органы публичной власти. Из статистики по обращениям<sup>5</sup> в Конституционный Суд РФ следует, что подавляющее большинство составляют жалобы, и даже существенные изменения, появившиеся после внесения поправок<sup>6</sup> в Конституцию, значительно усложнившие порядок обращения, не отразились на их количестве в высшую судебную инстанцию.

Одними из основных правозащитных органов в системе органов государственной власти являются органы прокуратуры<sup>7</sup>. Любой человек имеет право обратиться в органы прокуратуры РФ, если по его мне-

нию произошло нарушение его прав или имело место ущемление его свобод и интересов. Основанием для подачи жалобы может быть любое нарушение закона независимо от того, кто его нарушил.

Следует отметить, что деятельность по рассмотрению обращений занимает значительное место в общем объеме работы прокуратуры и является одним из основных направлений ее правозащитной деятельности. Генеральный прокурор Российской Федерации И. В. Краснов подчеркивает, что органы прокуратуры на данный момент «всё больше делают акцент на своей правозащитной функции»<sup>8</sup>. Кроме того, роль прокурора как охранителя интересов людей, оказавшихся в непростой жизненной ситуации, является актуальной и востребованной. Приоритетность данного направления для органов прокуратуры подтверждается принятием ведомственных актов, например Приказа Генерального прокурора РФ от 30 января 2013 г. № 45 (в ред. от 28.09.2021)<sup>9</sup>, которые направлены на совершенствование организации работы по рассмотрению обращений и приему граждан.

Обращения выступают показателем важнейших проблем общества. Они подсвечивают именно те сферы жизнедеятельности, где чаще всего граждане сталкиваются с проблемами, решение которых невозможно без вмешательства ресурсов государства, а значит именно в этих сферах происходит наибольшее количество нарушений прав и свобод личности. Большая часть обращений, поступающих в органы прокуратуры, затрагивает достаточно простые на первый взгляд – бытовые аспекты.

По результатам анализа рассмотрения обращений и приема граждан прокуратурой Кировской области в 1-м полугодии 2023 г.<sup>10</sup> можно выявить, что наиболее часто население региона сталкивалось с проблемами в сфере ЖКХ и реализации жилищного законодательства. В частности, поступали обращения по вопросам неудовлетворительного состояния жилья, непринятия мер к расселе-

нию аварийных домов, предоставления некачественных коммунальных услуг, необоснованного начисления платы за их потребление, аварийности централизованных систем водо- и теплоснабжения, недостатков в работе управляющих компаний по содержанию общего имущества многоквартирных домов.

Также распространенными являлись нарушения прав граждан в сфере законодательства об исполнительном производстве. Обращения заявителей касались вопросов непоступления алиментов на содержание детей, необоснованного удержания денежных средств из детских пособий и пенсий, неисполнения требований закона о сохранении прожиточного минимума при списании долгов.

По итогам разрешения обращений в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних прокурорами выявлялись факты нарушения прав детей, в том числе в сфере соблюдения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, исполнения законодательства об образовании, охране жизни и здоровья несовершеннолетних, предоставления социальных гарантий семьям, имеющим детей. Анализ структуры разрешенных обращений показывает, что особое внимание в работе с обращениями граждан уделяется социально незащищенным категориям населения.

В 1-м полугодии 2023 г. в органы прокуратуры Кировской области поступило 24,5 тысяч обращений, из которых непосредственно с участием прокуроров разрешено 16,3 тысячи. Доводы практически каждого четвертого обращения признаны обоснованными, прокурорами пресечено свыше 4,4 тысяч нарушений законов, в целях устранения которых внесено более 3,4 тысяч актов прокурорского реагирования.

Анализ практики рассмотрения органами прокуратуры Республики Карелия обращений и приема граждан в 2022 г.<sup>11</sup> показывает, что прокуроры были ориентированы на особо внимательный подход к заявлениям о нарушении прав социально уязвимых кате-

горий населения, этим обусловлен рост удовлетворенных обращений на нарушения пенсионного законодательства и по вопросам охраны прав инвалидов и престарелых. Отмечается увеличение удовлетворенных обращений на нарушения жилищного законодательства, в сфере ЖКХ. Весомое количество обращений было удовлетворено по вопросам землепользования, о нарушении законов об исполнительном производстве, в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, здравоохранения и образования. Анализ структуры разрешенных обращений показывает традиционное преобладание жалоб по вопросам надзора за исполнением законов и законностью правовых актов – 68 % от общего числа разрешенных.

По данным Генерального прокурора России, приведенным на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры, которое состоялось 25 апреля 2022 г. с участием Президента РФ, в 2021 г. в адрес органов прокуратуры поступило свыше 5 миллионов 127 тысяч обращений граждан. Это максимальное количество обращений за последние двадцать лет. В ходе проверок выявлено 210 тысяч фактов ущемления и нарушения прав человека<sup>12</sup>. Кроме того, по статистическим данным об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь 2023 г.<sup>13</sup> в области надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выявлено 179 087 нарушений закона. Приведенные данные говорят о том, что обращения граждан представляют интерес не только для органов прокуратуры, но и пользуются популярностью у самого населения.

Также увеличение количества обращений можно связать с мероприятиями по введению информационно-коммуникационных технологий, которые реализуются в органах прокуратуры с 2017 г. Основными задачами цифровизации органов прокуратуры являются внедрение высокотехнологичного надзора в практическую деятельность органов прокуратуры, создание прозрач-

ной среды взаимодействия органов прокуратуры и граждан, повышение оперативности прокурорского реагирования на нарушения закона, а также координация деятельности правоохранительных органов с использованием цифровых технологий<sup>14</sup>. В рамках исполнения намеченных планов введен в эксплуатацию сервис, который позволяет гражданам обращаться к прокурорам, записываться на прием на Едином портале государственных и муниципальных услуг<sup>15</sup>.

Несмотря на данные статистики по обращениям, сложно не отметить, что существует проблема получения информации о работе органов прокуратуры с обращениями. В соответствии с принципами организации и деятельности органы прокуратуры РФ должны действовать гласно и информировать о состоянии законности как органы публичной власти, так и население. Изучив сайты более 60 субъектов РФ, с уверенностью можно сказать, что результаты работы и какой-либо другой анализ практики органов прокуратуры по рассмотрению обращений в большинстве случаев просто отсутствует, тем более если касаться наиболее актуальной статистики за последние полгода, год. Данная ситуация ставит под сомнение исполнение принципов гласности и информированности органами прокуратуры субъектов РФ. На наш взгляд, важно, что подобного рода документы как статистические данные или информационно-методические рекомендации были доступны в первую очередь гражданам, а не оставались только для служебного пользования.

В юридической литературе высказывается мнение, что такая динамика обращений граждан в прокуратуру в том числе является злоупотреблением последними своим правом<sup>16</sup>. Действительно, исходя из статистики, можно увидеть, что жалоб в определенных правовых сферах поступает много, но удовлетворению из них подлежат лишь единицы. Данные показатели можно связать с правовой неграмотностью людей, которые видят несправедливость в некоторых аспектах за-

кона и считают это достаточным для удовлетворения жалобы. Еще одну причину данного явления можно выявить в недостаточности доказательств, а также их необоснованности. Прокуратура не может решить дело в интересах заявителя без должных доказательств.

Также в данном контексте следует отметить еще одну проблему – анонимные обращения, поступающие в органы прокуратуры. Как правило, они пишутся гражданами, преследующими свои личные интересы – для сведения счетов, устранения конкурентов, с целью отомстить соседу, руководителю или какому-либо должностному лицу. В соответствии с законом № 59-ФЗ в случае отсутствия информации о гражданине, направившем обращение, ответ не дается. Но приведенная норма не отрицает необходимости рассмотрения анонимного обращения, поэтому в органах прокуратуры РФ проверки данных обращений осуществляются в полном объеме независимо от содержания таких заявлений. Получается, что данный вопрос в полной мере остается законодателем не урегулированным и порождает дополнительную нагрузку.

Таким образом, право на обращение в данный момент является достаточно «востребованным». Данное право имеет крайнюю важность, общественно значимую информацию для государства, поэтому является основой для принятия различных властных решений. Ввиду этого институт права на обращение постоянно модернизируется, вследствие чего появляются различные технологии, интернет-ресурсы, позволяющие обеспечить развитие свободного, устойчивого, безопасного и главное эффективного взаимодействия с гражданами. С нашей точки зрения, для полной результативности работы с обращениями граждан также необходимо усовершенствовать некоторые вопросы правового регулирования данного института. Например, внести ясность, как поступать с анонимными обращениями.

Также ежегодная статистика увеличения количества, поступающих в органы прокура-

туры обращений подтверждает, что граждане достаточно часто прибегают именно к такому способу защиты своих нарушенных прав и свобод. Причинами данного явления, на наш взгляд, являются, во-первых, практическая обращений в прокуратуру, так как это менее затратный способ защиты своих интересов. Если судебные споры могут затягиваться, а в зависимости от оснований обращения могут быть и вовсе не приняты к рассмотрению, то органы прокуратуры обязаны рассмотреть любое письменное обращение в четко установленный срок – в течение 30 дней.

Во-вторых, подача обращения в прокуратуру не требует наличия юридических знаний, специального оформления и особого порядка. При обращении в прокуратуру не обязательно предоставлять доказательства и документы, чтобы подтвердить свои доводы.

С учетом изложенного обращение в органы прокуратуры о защите своих прав является наиболее доступным, оперативным, простым, бесплатным и эффективным способом защиты прав и свобод личности. Как справедливо отметил Ф. М. Кобзарев, прокуратура была и остается «бюро жалоб простого человека», органом, независимым от других государственных институтов и органов местного самоуправления в обеспечении единства и укрепления законности, верховенства закона, защиты прав и свобод гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства<sup>17</sup>.

Обращения граждан – это важнейший показатель законности, который позволяет выявить наиболее острые и волнующие проблемы общества, поскольку один из основных правозащитных органов в системе органов публичной власти РФ – органы прокуратуры – концентрируют внимание именно на своей правозащитной деятельности, фокусируются на работе с обращениями граждан и постоянно совершенствуют деятельность по рассмотрению обращений для более эффективной помощи гражданам в восстановлении их нарушенных прав.

<sup>1</sup> См.: Конституционное право : учеб. пособие / отв. ред. Е. А. Бондарева, Т. М. Бялкина. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2023. С. 263.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>3</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // Рос. газета. 2006. 5 мая.

<sup>4</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации» (постатейный) / Х. В. Пешкова (Белогорцева), И. В. Баранов, Э. С. Бондарева, В. А. Майборода. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Статистика по обращениям в Конституционный Суд РФ. URL: <https://ksrf.ru/ru/Petition/Pages/StatisticDef.aspx>

<sup>6</sup> См.: О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>7</sup> См.: О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 24.07.2023). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Интервью Генерального прокурора Российской Федерации И. В. Краснова газете «Известия». URL: <https://epp.genproc.gov.ru>

<sup>9</sup> Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации : приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 (в ред. от 28.09.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: О результатах работы органов прокуратуры Кировской области по рассмотрению обращений и приему граждан в 1 полугодии 2023 года. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_43](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_43)

<sup>11</sup> См.: Анализ практики рассмотрения органами прокуратуры Республики Карелия обращений и приема граждан в 2022 году. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_10/activity/rabota/rezyltati](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_10/activity/rabota/rezyltati)

<sup>12</sup> См.: Выступление Генерального прокурора Российской Федерации И. В. Краснова на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры. URL: <http://special.kremlin.ru/events/president/transcripts>

<sup>13</sup> См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь 2023 г. URL: <https://epp.genproc.gov.ru>

<sup>14</sup> См.: Цифровизация деятельности органов прокуратуры : сб. материалов семинара (круглого стола) (Москва, 30 сентября 2020 г.) / под общ. ред. И. В. Горошко ; сост. А. Л. Коренюк ; Ун-т прокуратуры Российской Федерации. М., 2021. С. 8.

<sup>15</sup> См.: Единый портал государственных услуг Российской Федерации. URL: <https://www.gosuslugi.ru/>

<sup>16</sup> См., например: Анисимов Г. Г. О некоторых проблемах при рассмотрении обращений граждан в органы прокуратуры и вариантах совершенствования правового регулирования этих правоотношений // Законность. 2022. № 1. С. 7–9.

<sup>17</sup> Кобзарев Ф. М. Организация работы с обращениями граждан в органах прокуратуры : лекция. М. : Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2009. С. 3.

Воронежский государственный университет

**Харченко У. Э.**, студент

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

Voronezh State University

**Kharchenko U. E.**, Student

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

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

**29 октября 2023 г.** под руководством доцента Е. А. Бондаревой и преподавателя В. Е. Китаевой состоялось очередное заседание НСК «Муниципальное право». Тема заседания: «*Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти*».

В работе заседания секции приняли участие обучающиеся по программам аспирантуры, магистратуры, 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 организации публичной власти в современном государстве, особенностей модели разделения власти между органами федерального, регионального и местного уровней. Были представлены доклады по широкому кругу актуальных проблем современного муниципального права, основанные на юридической литературе и правоприменительной практике по темам исследования.

Со вступительным словом выступила кандидат юридических наук, доцент Е. А. Бондарева, которая рассказала об актуальности темы заседания и проблемах организации публичной власти в России на современном этапе развития. Е. А. Бондарева охарактеризовала особую значимость отношений, возникающих при реализации принципов разделения властей, и единства публичной власти как объекта изучения в правовой науке,

а также в контексте конституционной реформы 2020 г., в рамках которой в значительной степени был затронут правовой статус и механизм взаимодействия органов публичной власти различных уровней.

Публичная власть как самостоятельная правовая категория получила конституционное закрепление после принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. До этого понятие, содержание, особенности публичной власти рассматривались, прежде всего, в науке конституционного и муниципального права. Кроме того, этот термин использовался в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации, например, в постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

Тем не менее ни Конституция РФ, ни другие нормативные правовые акты не закрепляют легального определения публичной власти, в силу чего существуют различные подходы к ее пониманию.

Конституция РФ закрепляет понятие «система публичной власти». В соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей

территории. То есть под системой публичной власти в данном случае понимается лишь *система органов, ее осуществляющих*.

Отдельно было обращено внимание на то обстоятельство, что в заключении Конституционного Суда РФ по проверке о соответствии Конституции РФ Закона о поправке к Конституции РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 говорится исключительно об *уровнях* публичной власти России, т. е. в конечном счете высшим судебным органом конституционного контроля была поддержана концепция публичной власти В. Е. Чиркина, в соответствии с которой публичная власть – власть коллективов различного уровня. В свою очередь из вышеуказанного заключения можно сделать вывод о том, что система публичной власти представляет собой *систему органов публичной власти*.

Исключение из системы публичной власти форм ее непосредственного осуществления территориальными публичными коллективами (форм непосредственной демократии) значительно сужает содержание данного понятия. Поэтому будет оправданным говорить о *широком и узком* подходах к определению системы публичной власти. Конституция РФ и принятые на ее основе федеральные законы закрепляют узкий подход к системе публичной власти, рассматривая ее лишь как систему органов публичной власти.

Понятие системы публичной власти конкретизировано в ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ. Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством

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

А. А. Березин, аспирант 1-го курса кафедры конституционного и муниципального права, выступил с докладом на тему: «*Место органов местного самоуправления в единой системе публичной власти*», в котором исследована эволюция института органов местного самоуправления с момента принятия Конституции Российской Федерации в 1993 г. до настоящего времени.

Подробный и критический анализ нормативных правовых актов, практики Конституционного Суда России по вопросам особенностей реализации публичной власти на уровне местного самоуправления, а также исследование понятийно-категориального аппарата, содержащегося в различных доктринальных источниках по теме доклада позволили выступающему сформулировать некоторые выводы.

Во-первых, абсолютная самостоятельность и независимость местного самоуправления и его органов невозможна, поскольку именно государство устанавливает все его основы: определяет принципы организации, экономическую базу, финансирование и т. д. При этом Конституция РФ в ст. 12 определяет пределы самостоятельности местного самоуправления.

Во-вторых, усиление государственных начал, которые даже не были вновь приняты, а лишь вынесены на конституционный уровень в дополнение к имеющемуся законодательному регулированию, не свидетельствуют о том, что объединение органов государственной власти и органов местного самоуправления в единую систему публичной власти является попыткой возвращения к государственной модели местного самоуправ-



ления, как считают некоторые авторы (например, И. В. Захаров).

В-третьих, местное самоуправление является одной из основ конституционного строя, не подлежащей изменениям без пересмотра Конституции РФ в целом, что предопределяет местное самоуправление как *самостоятельный уровень* единой системы публичной власти, в компетенцию которого входят вопросы, решать которые уполномочены исключительно органы местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти. При этом изменение основ конституционного строя возможно лишь в ходе дальнейшего конституционного развития России, носящего непрерывный эволюционный характер, отражающий складывающиеся тенденции развития государственных институтов и гражданского общества.

И. А. Кожемяко, студент 1-го курса магистратуры, провел исследование на тему: «Участие органов местного самоуправления в формировании других органов местного самоуправления на примере формирования представительных органов в муниципальных районах».

Выступающий отметил, что законодательством Российской Федерации предусматривается формирование органов местного самоуправления, которое осуществляется двумя способами: населением на выборах 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 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ № 131). Свое внимание докладчик в основном обратил на порядок формирования базовых в структуре местного самоуправления органов: представительного органа, главы муниципального образования,

а также местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования).

Особенностью формирования представительных органов муниципальных районов является то, что (в случае если это предусмотрено законами субъекта Российской Федерации и уставами муниципальных образований) может использоваться как институт прямых (депутаты избираются на муниципальных выборах), так и не прямых или двухстепенных выборов (депутаты представительного органа муниципального образования «нижнего уровня» выступают в качестве своего рода «выборщиков» при формировании представительных органов муниципального образования «верхнего уровня»). В муниципальных районах Воронежской области используются оба варианта формирования представительных органов.

По вопросу замещения должности главы муниципального образования на основе анализа уставов двенадцати наиболее населенных городов Российской Федерации (Новосибирск, Екатеринбург, Самара, Воронеж и др.) были выделены и проанализированы различные модели такого замещения.

Было 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 (Казань, Уфа, Ростов-на-Дону), в остальных девяти – представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Докладчик отметил, что вопрос о применении выборного способа в процессе формирования местной администрации является спорным. Согласно ФЗ № 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.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации, и во всяком случае ее состав формируется на контрактной основе.

В ходе дискуссии после выступления И. А. Кожемяко участники заседания обсудили различные механизмы формирования представительных органов муниципальных образований с учетом практики Конституционного Суда России, а также изменения, предлагаемые законопроектом № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Также было указано, что форматы участия органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления должны соблюдать как публичные интересы, так и интересы муниципалитета.

*М. Д. Чеснаков*, студент 2-го курса специалитета, выступил с докладом на тему: «*Выборы мэров городов: отмена или возврат?*».

В современной России прямые выборы глав муниципальных образований остались в пяти регионах, а именно в пяти областных центрах: городах Хабаровск, Якутск, Абакан, Анадьрь, Улан-Удэ. Недавно в этом списке стоял и Новосибирск, в котором прямые выборы мэра были отменены Законодательным Собранием области в феврале 2023 г. Институт выборов главы муниципального образования постепенно заменяется другими способами замещения данной должности, возможности участия в этом процессе органов государственной власти. Согласно правовой позиции Конституционного Суда России предназначение местного самоуправления – решение социально-экономических задач в пределах территории муниципального образования, однако если речь идет об областном центре, в пределах которого действует муниципальное образование, или о тех видах муниципальных образований, деятельность которых связана с осуществлением отдельных

государственных полномочий, то ввиду сочетания общегосударственных, региональных и местных интересов, не исключается возможность субъекта влиять на организационные и функциональные аспекты органов местного самоуправления для достижения эффективного осуществления публичной власти. То есть если концентрация возлагаемых публичных функций на местное самоуправление велика, то законодатель субъекта не лишен возможности предусмотреть применение тех или иных вариантов как безальтернативных (Постановление от 1 декабря 2015 г. № 30-П).

Докладчик акцентировал внимание на вопросе соотношения рациональности и эффективности именно выборов главы городского округа как способа замещения должности главы муниципального образования. По мнению М. Д. Чеснакова, необходим баланс между двумя условными показателями: первым является эффективность реализации интересов всех трех уровней власти в областных центрах, а вторым – уровень демократичности института, при помощи которого замещается должность мэра. Указанный баланс выступающий проиллюстрировал на примере института явки избирателей (в г. Воронеж, Новосибирск, Улан-Удэ).

На взгляд докладчика, если институт выборов «не работает» так, как изначально предполагалось, то его стоит заменить более эффективным, хоть и менее демократичным. Практика Конституционного и Верховного Судов РФ показывает, что вопрос о предпочтительности закрепления способа замещения должности главы муниципального образования остается за региональным законодателем в рамках тех способов, которые установлены в самом ФЗ № 131. Отсутствие среди этих способов муниципальных выборов не связано с реальным ограничением избирательного права, права на самостоятельное определение организационного механизма власти в муниципальном образовании и права на участие в осуществлении местного самоуправления.

По окончании доклада М. Д. Чеснакова в ходе активного обсуждения участники заседания дали различные оценки способам замещения главы муниципального образования как органа местного самоуправления, прокомментировали отдельные аспекты формирования и работы конкурсной комиссии по отбору кандидатов на должность главы муниципалитета.

С докладом на тему: «Представительный орган в структуре органов местного самоуправления: общая характеристика, правовое положение и особенности компетенции» выступили студенты 12-й группы 2-го курса бакалавриата А. А. Шлеев и А. А. Ширнин. В рамках выступления была дана общая характеристика муниципального представительного органа, определено его место в структуре органов местного самоуправления, обозначена сфера правового регулирования этого органа. Студенты упомянули о научных взглядах ведущих ученых в области муниципального права (С. А. Авакьяна, Т. М. Бялкиной, В. И. Фадеева и др.) относительно этого вопроса. Было подчеркнуто, что особенности правового статуса представительного органа муниципального образования определяются его полномочиями, назначением и ролью, которую он призван играть в организационной структуре органов местного самоуправления. Данные вопросы главным образом регламентированы в ст. 35 ФЗ № 131-ФЗ, где определена исключительная компетенция представительного органа муниципального образования.

Одной из основополагающих функций представительного органа муниципального образования является его правотворческая функция, которая заключается в принятии соответствующих муниципальных правовых актов от имени всего муниципального образования. Именно представительный орган принимает, изменяет или дополняет основной нормативный правовой акт муниципального образования – его устав. Обращаясь к

истории вопроса, было отмечено, что предыдущий Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такое исключительное полномочие для представительного органа не устанавливал.

В рамках выступления был проанализирован порядок избрания представительного органа в муниципальных образованиях различных видов. Отдельное внимание было уделено особенностям избрания Воронежской городской Думы, сфере ее компетенции, обозначенной в Уставе городского округа город Воронеж, и порядку ее работы, предусмотренному ее Регламентом.

С докладом по теме: «Конкурсная модель избрания главы муниципального образования: преимущества и недостатки (на примере городского округа город Воронеж)» выступили студентки 8-й группы 2-го курса бакалавриата А. В. Власова и Я. Е. Фегосеева.

В докладе были проанализированы предпосылки, достоинства и недостатки конкурсной модели избрания глав муниципальных образований. Отдельно были обозначены причины перехода на данную модель в городском округе город Воронеж, среди которых были названы:

- возможность существенной экономии средств местного бюджета, которые тратятся на проведение предвыборной компании;
- низкая явка избирателей на выборы главы городского округа город Воронеж в 2013 г.;
- опасения необъективности прямого голосования населения городского округа и приход к власти в результате этого «случайных людей». Однако при всей рациональности подобных утверждений конкурсная модель избрания главы городского округа существенно ограничивает применение некоторых форм муниципальной демократии (например, процедуры отзыва данного должностного лица).

Для более детального и предметного анализа правовой регламентации механизма проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы г. Воронежа студентки проанализировали Решение Воронежской городской Думы 637-V от 23 ноября 2022 г. «Об объявлении конкурса по отбору кандидатур на должность главы городского округа город Воронеж». Ими был обозначен следующий порядок проведения конкурса.

Конкурс проводится в два этапа в течение конкурсного дня, который определен решением городской Думы об объявлении конкурса, при наличии не менее двух кандидатов. Кандидат участвует в конкурсе лично.

На первом этапе конкурса конкурсная комиссия определяет соответствие кандидатов требованиям, установленным п. 4.9 рассматриваемого Положения.

По итогам проведения первого этапа конкурса конкурсная комиссия принимает одно из следующих решений:

1) о допуске кандидатов ко второму этапу конкурса либо об отказе в допуске к участию во втором этапе конкурса с указанием причин отказа;

2) о признании конкурса несостоявшимся в следующих случаях:

– отсутствие кандидатов или наличие только одного кандидата;

– признание всех кандидатов не соответствующими требованиям, установленным п. 4.9 Положения, либо признание соответствующим требованиям, установленным п. 4.9, одного кандидата.

При проведении конкурса конкурсная комиссия оценивает:

а) кандидатов на основании представленных ими документов об образовании, прохождении государственной (муниципальной) службы, осуществлении иной трудовой деятельности (службы);

б) профессиональные качества кандидатов.

Конкурс заключается в оценке профессионального уровня кандидатов. Уровень профессиональных знаний определяется путем использования следующих видов конкурсных испытаний:

1) собеседование с одновременным изложением кандидатами представленных ими программ по развитию городского округа город Воронеж;

2) тестирование с одновременным изложением кандидатами представленных ими программ по развитию городского округа город Воронеж.

Докладчики пришли к выводу, что данная форма избрания высшего должностного лица местного самоуправления по целому ряду аспектов является дискуссионной, нуждается во внутренней согласованности и коррекции, может применяться не во всех муниципальных образованиях. Избрание глав муниципальных образований на прямых муниципальных выборах необходимо сохранить во многих муниципалитетах страны.

**Е. А. Бондарева**

*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)**.

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 устройство»; «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

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:*

*Tel.:*

---

<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.