

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

ВОРОНЕЖСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА  
ВОРОНЕЖСКИЙ ФИЛИАЛ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО  
ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ  
ВОРОНЕЖСКИЙ ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ  
И СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ



*Юбилей  
Конференции  
Форумы*



**КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ)  
РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ  
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ**

*Материалы  
научно-практической конференции, посвященной  
15-летию принятия Устава Воронежской области  
(Воронеж, 1 июля 2021 года)*

**В ы п у с к 14**

Воронеж  
Издательский дом ВГУ  
2022

УДК 342.5;342.7

ББК 67.400

К65

Серия основана в 2003 г.

Редакционная коллегия серии:

М. О. Баев, д-р юрид. наук, проф.;

П. Н. Бирюков, д-р юрид. наук, проф.,

Т. М. Бялкина, д-р юрид. наук, проф.;

Д. В. Зотов, канд. юрид. наук, доц.;

Е. И. Носырева, д-р юрид. наук, проф.;

С. В. Передерин, д-р юрид. наук, проф.;

М. В. Сенцова (Карасёва), д-р юрид. наук, проф.;

Ю. Н. Старилов, д-р юрид. наук, проф. (отв. редактор);

Г. В. Стародубова, канд. юрид. наук, доц.;

В. В. Трухачев, д-р юрид. наук, проф.

**К65 Конституционное (уставное) регулирование организации и деятельности публичной власти в субъектах Российской Федерации : теория, практика и проблемы** : материалы научно-практической конференции, посвященной 15-летию принятия Устава Воронежской области (Воронеж, 1 июля 2021 года) / под ред. Ю. Н. Старилова, Т. М. Бялкиной ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2022. – 132 с. (Юбилей, конференции, форумы. Вып. 14).

ISBN 978-5-9273-3470-4

Данный выпуск в серии «Юбилей, конференции, форумы» содержит статьи участников научно-практической конференции «Конституционное (уставное) регулирование организации и деятельности публичной власти в субъектах Российской Федерации: теория, практика и проблемы», посвященной 15-летию принятия Устава Воронежской области.

Авторы публикуемых материалов анализируют широкий круг научно-теоретических и практических проблем регионального законоотвчества. Участниками конференции были предложены основные векторы развития законодательства субъектов РФ в контексте проводимой конституционной реформы в различных сферах: взаимодействия законодательных и исполнительных органов Воронежской области в законодательном процессе; взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в целях совершенствования качества муниципального правотворчества в Воронежской области; обеспечения тайны электронного голосования; роли органов публичной власти в создании благоприятного экономического климата в субъектах Российской Федерации и др.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов высших учебных заведений, судей, должностных лиц государственных органов законодательной и исполнительной власти, государственных и муниципальных служащих.

УДК 342.5;342.7

ББК 67.400

ISBN 978-5-9273-3470-4

© Воронежский государственный университет, 2022

© Оформление, оригинал-макет.

Издательский дом ВГУ, 2022

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	5
<b>Агибалов Ю. В.</b> Роль Конституции (Устава) субъекта Российской Федерации в правовом регулировании и формировании системы государственного управления в регионе (на примере Воронежской области).....	7
<b>Бялкина Т. М.</b> Основные направления развития законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении в свете конституционной реформы – 2020.....	16
<b>Захарова Е. А.</b> Роль Устава (Основного закона) Воронежской области (1995 г.) в формировании регионального законодательства о муниципальной службе: правовой и социальный аспекты.....	28
<b>Михайлова Л. С.</b> Устав Воронежской области и проблемы правового регулирования института безопасности в сфере информации .....	32
<b>Хорунжий С. Н.</b> Тайна электронного голосования: от анонимности к конфиденциальности .....	38
<b>Гончаров Л. А.</b> Воронежская область между «гибридным режимом» и «электоральным авторитаризмом»: политико-институциональные рамки региональной власти и местного самоуправления.....	47
<b>Бондарева Е. А.</b> Роль органов публичной власти в создании благоприятного экономического климата в субъектах Российской Федерации .....	54
<b>Сазонникова Е. В.</b> Реализация государственной политики в области просветительской деятельности в субъектах Российской Федерации .....	67
<b>Стародубцева И. А.</b> Проблемы регионального регулирования процедур, предшествующих предварительному конституционному контролю законов субъектов Российской Федерации.....	75
<b>Судакова С. В.</b> Устав Воронежской области и организационно-правовые механизмы гармонизации межконфессиональных отношений в Воронежской области .....	83
<b>Тюнина И. И.</b> Правовое регулирование взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательном процессе (на примере Воронежской области).....	93
<b>Китаева В. Е.</b> Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях совершенствования качества муниципального правотворчества на примере Воронежской области .....	99
<b>Перельштейн Ю. А.</b> Общественные, консультативные органы при органах публичной власти Воронежской области .....	106
<b>Лесовик О. А.</b> Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации с региональным Советом муниципальных образований.....	112
<b>Копыткова И. С.</b> Функции публичной власти в защите интересов социально уязвимых групп населения .....	119
<b>Косатых Е. С.</b> Уставное регулирование системы органов исполнительной власти (на примере Воронежской области) .....	127

## CONTENTS

<b>Preface</b> .....	5
<b>Agibalov Yu. V.</b> The role of the Constitution (Charter) of the subject of the Russian Federation in the legal regulation and formation of the system of public administration in the region (using the example of the Voronezh region).....	7
<b>Byalkina T. M.</b> The main directions of development of the legislation of the subjects of the Russian Federation on local self-government in the light of the constitutional reform – 2020 .....	16
<b>Zakharova E. A.</b> The role of the Charter (Basic Law) of the Voronezh Region (1995) in the formation of regional legislation on municipal service: legal and social aspects .....	28
<b>Mikhailova L. S.</b> The charter of the Voronezh region and problems of legal regulation of the institute of security in the sphere of information.....	32
<b>Khorunzhiy S. N.</b> The secrecy of the ballot: from anonymity to confidentiality .....	38
<b>Goncharov L. A.</b> Voronezh region between the "hybrid regime" and "electoral authoritarianism": the political and institutional framework of regional government and local self-government.....	47
<b>Bondareva E. A.</b> The role of public authorities in creating a favorable economic climate in the subjects of the Russian Federation.....	54
<b>Sazonnikova E. V.</b> Implementation of state policy in the area educational activities in the subjects of the Russian Federation .....	67
<b>Starodubtseva I. A.</b> Problems of regional regulation of procedures preceding the preliminary constitutional control of the laws of the constituent entities of the Russian Federation .....	75
<b>Sudakova S. V.</b> The Charter of the Voronezh region and the organizational and legal mechanisms for harmonizing interfaith relations in the Voronezh region .....	83
<b>Tunina I. I.</b> Legal regulation of interaction of legislative and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation in the legislative process (on the example of the Voronezh region) .....	93
<b>4</b> <b>Kitaeva V. E.</b> Interraction of the state authorities and local government bodies to improve the quality of municipal law-making on the example of the Voronezh region .....	99
<b>Perelshtein Yu. A.</b> Public, advisory bodies under the public authorities of the Voronezh region .....	106
<b>Lesovik O. A.</b> The cooperation between public authorities of the subjects of the Russian Federation and regional Council of municipal districts .....	112
<b>Kopytkova I. S.</b> Functions of public authorities in protecting the interests of socially vulnerable groups of the population .....	119
<b>Kosatyykh E. S.</b> Statutory regulation of the executive bodies system (on the example of the Voronezh region) .....	127

## ПРЕДИСЛОВИЕ

1 июля 2021 г. состоялась научно-практическая конференция, посвященная конституционному (уставному) регулированию организации и деятельности публичной власти в субъектах Российской Федерации, которая была организована кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета ВГУ при участии Воронежской областной Думы, Воронежского филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации и ВИЭСУ.

Это мероприятие приобретает важное значение для научной жизни региона в силу двух знаковых событий – 15-летия принятия Устава Воронежской области и истечения первого года с момента проведения общероссийского голосования по вопросу изменения Конституции Российской Федерации.

В конференции приняли участие ведущие представители юридической науки Воронежа и гости из других регионов России, в сферу профессиональных интересов которых входят юридические исследования государственно-правового профиля.

Со вступительным словом на открытии конференции выступил декан юридического факультета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации Ю. Н. Старилов, который отметил важность закрепления категории «публичная власть» в Основном законе страны, а также необходимость глубокой научной оценки проведенной конституционной реформы с учетом регионального ракурса модернизационных процессов в сфере организации публичной власти в России. Также он пожелал участникам конференции успешной и плодотворной работы.

Последовательную оценку правового регулирования и особенностей формирования системы государственного управления в Воронежской области в исторической ретроспективе в своем докладе представил проректор по научной работе ВИЭСУ, профессор кафедры государственного и муниципального управления ВФ РАНХиГС, кандидат экономических наук Ю. В. Агибалов.

Продолжила научную дискуссию заведующая кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор В. В. Комарова, предложив аудитории доклад-презентацию на тему: «Единая система публичной власти – возможные векторы развития». Она подчеркнула, что в текстах Конституций (Уставов) субъектов Российской Федерации обязательно должны быть развиты такие приоритеты, закрепленные в федеральной Конституции, как национальная, конституционная, государственная идентичность России. В качестве ключевых конституционных ценностей, получивших в результате реформы дополнительные гарантии, ею были выделены социальное благополучие и социальная справедливость.

В рамках своего выступления заведующая кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета ВГУ, доктор юридических наук, профессор Т. М. Бялкина обозначила тенденции развития территориальных, организационных и компетенционных основ местного самоуправления в контексте проводимой конституционной реформы, выделила ключевые направления совершенствования регионального законодательства в этой сфере с целью обеспечения оптимальной практической реализации нового конституционного принципа единства публичной власти.

Профессор кафедры конституционного и муниципального права ВГУ Н. В. Бутусова в своем докладе подчеркнула особую важность конституционно-правового регулирования деятельности общественных объединений для эффективного совершенствования гражданского общества современной России, в историческом контексте провела сравнительный анализ конституционного регулирования права граждан на объединение.

Профессор кафедры конституционного и муниципального права ВГУ Е. В. Сазонникова в своем докладе проанализировала тенденции современной государственной политики в области просветительской деятельности под влиянием Федерального закона от 5 апреля 2021 г. № 85-ФЗ, выявила особенности регулирования этих вопросов на примере отдельных регионов России.

Помимо этого, в фокусе научного интереса участников конференции был сосредоточен широкий спектр достижений, проблем и перспектив современного российского законодательства. В рамках мероприятия были рассмотрены: проблемы регионального регулирования процедур, предшествующих предварительному конституционному контролю законов субъектов РФ; правовое регулирование взаимодействия законодательных и исполнительных органов Воронежской области в законодательном процессе; взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в целях совершенствования качества муниципального правотворчества в Воронежской области; роль Устава Воронежской области в формировании регионального законодательства о муниципальной службе; региональные особенности правового регулирования института безопасности в сфере информации; правовые проблемы обеспечения тайны электронного голосования; роль органов публичной власти в создании благоприятного экономического климата в субъектах Российской Федерации и многое другое.

Надеемся, что сборник по итогам конференции будет интересен широкому кругу лиц, интересующихся современными тенденциями развития юридической науки государствоведческой направленности.

*С. В. Судакова*

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета*

# РОЛЬ КОНСТИТУЦИИ (УСТАВА) СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ И ФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНЕ (НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

Ю. В. Агибалов

Воронежский институт экономики и социального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

**Аннотация:** статья посвящена роли и месту Устава (Основного закона) Воронежской области в формировании системы государственного управления в субъекте Федерации и правовом обеспечении деятельности органов государственной власти Воронежской области.

**Ключевые слова:** Устав субъекта Федерации, органы государственной власти, правовой статус.

## THE ROLE OF THE CONSTITUTION (CHARTER) OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE LEGAL REGULATION AND FORMATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REGION (USING THE EXAMPLE OF THE VORONEZH REGION)

**Abstract:** the article is devoted to the role and place of the Charter (Basic Law) of the Voronezh region in the formation of the system of public administration in the constituent entity of the Federation and the legal support of the activities of the state authorities of the Voronezh region.

**Key words:** the Charter of entity of the Federation, the state authorities, legal status.

### Введение

Становление системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации проходило в условиях политического кризиса в стране, вызванного роспуском Верховного Совета Российской Федерации Президентом России Б. Н. Ельциным. 9 октября 1993 г. своим Указом № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> Б. Н. Ельцин объявил о предстоящей реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации. Целью реформы было обеспечение подлинного народовластия и реализация конституционного принципа разделения властей. В этом Указе было закреплено, что до избрания и начала работы новых органов представительной власти и

---

7

---

<sup>1</sup> О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 г. № 1617 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924.

местного самоуправления исполнительно-распорядительные функции, закрепленные законодательством Российской Федерации за Советами народных депутатов, осуществляются администрацией соответствующего субъекта Российской Федерации. Представительные органы субъектов Российской Федерации не распускались. Но в Указе было предусмотрено, что в случае самороспуска Совета народных депутатов или невозможности выполнения Советом своих полномочий ввиду отсутствия необходимого кворума функции органа представительной власти временно осуществляет соответствующая администрация. В регионах началась работа с депутатами по сложению ими полномочий. В Воронежской области областной Совет народных депутатов прекратил свою деятельность 28 октября 1993 г.

Принятая 12 декабря 1993 г. в ходе всенародного голосования Конституция Российской Федерации закрепила нормы, в соответствии с которыми государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы власти<sup>2</sup>. Субъекты РФ получили право иметь свою Конституцию (Устав) и собственное законодательство.

Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2266<sup>3</sup> были признаны недействующими большинство полномочий краевого (областного) Совета народных депутатов, закрепленных в Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации»<sup>4</sup>.

В этих условиях предстояло формировать систему органов государственной власти в субъектах Российской Федерации с учетом того обстоятельства, что представительные органы впервые получили право принимать собственные законы по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения.

Правовой основой для формирования системы органов государственной власти в субъектах Федерации стал Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Указ № 1723)<sup>5</sup>. В соответствии с Указом № 1723 представительные

<sup>2</sup> См.: Конституция Российской Федерации (ст. 10 и ч. 2 ст. 11).

<sup>3</sup> О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2266 // Собр. актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5072.

<sup>4</sup> О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации : закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2449-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

<sup>5</sup> Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 22 октября

(законодательные) органы государственной власти по вопросам ведения края, области, а также по вопросам совместного ведения федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляют правовое (законодательное) регулирование.

На его основе в регионах принимались постановления исполнительными органами государственной власти. В Воронежской области были приняты постановления администрации области от 6 января 1994 г.: «Временное положение о системе представительных и исполнительных органов государственной власти Воронежской области» и «Положение о выборах в Воронежскую областную Думу».

Избранная в марте 1994 г. Воронежская областная Дума была наделена полномочиями в соответствии с положением, утвержденным постановлением администрации области. По одному из прав, которым была наделена Дума этим положением, областная Дума для обеспечения нормотворческой (законотворческой) деятельности могла создавать аппарат, привлекать на договорной или иной компенсационной основе специалистов для обеспечения и выполнения возложенных на них функций. В этом положении не было речи о равноправии и самостоятельности органов государственной власти, закрепленных в Конституции Российской Федерации. По выражению судьи Конституционного Суда РФ Виктора Осиповича Лучина, это был период господства «указного права» в России.

В регионах необходимо было впервые сформировать правовую основу государственного управления в соответствии с Конституцией Российской Федерации и общими принципами системы государственного управления в субъектах Федерации, которых на тот период еще не было.

### **Формирование системы органов государственной власти Воронежской области**

Воронежская областная Дума с первого дня работы увидела свое место в системе органов государственной власти. Предоставленное Указом № 1723 право представительным органам самостоятельно избирать председателя областной Думы было поставлено под сомнение не только администрацией области, но и представителями федеральных структур. Областная Дума была вынуждена дважды проводить голосование по избранию своего председателя<sup>6</sup>. Практика реализации Указа № 1723 в субъектах Федерации показала, что представительные (законодательные) органы государственной власти оказались бесправными и должны были одобрять действия исполнительной власти. В этот период для создания правовой базы функционирования органов государственной власти и местного самоуправления важное значение имело принятие базовых законов, определяющих статус и полномочия органов власти в Воронежской области.

---

1993 г. №1723 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1993. № 43. Ст. 4089.

<sup>6</sup> См.: Прокурор области делает предупреждение // Утро. 1994. 16 апр.

Одними из первых законов, принятых Воронежской областной Думой после принятия Закона области об областном бюджете, стали законы «О статусе депутатов Воронежской областной Думы»<sup>7</sup> и «Об органах государственной власти области»<sup>8</sup>. Эти законы принимались областной Думой в условиях противостояния законодательного и исполнительного органов государственной власти. В соответствии с Положением принятые законы области направлялись губернатору области для подписания и обнародования. Этот механизм на практике давал сбой. Губернатор нередко отказывался подписывать принятые законы, не представляя мотивированных возражений. Губернатором области за полгода работы областной Думы были подписаны только первые три закона. Законом Воронежской области от 21 ноября 1994 г. № 4-з право подписи и официального обнародования было передано председателю Воронежской областной Думы<sup>9</sup>.

В этой связи исключительно важное значение имело принятие областной Думой Устава (Основного закона) Воронежской области. Первый Устав Воронежской области был принят Воронежской областной Думой 6 июля 1995 г. (далее Устав)<sup>10</sup>. На момент принятия Устава Воронежской области на федеральном уровне не были приняты федеральные законы, устанавливающие общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. В отсутствие федерального законодательства Устав области, впервые на региональном уровне, закрепил систему органов государственной власти области, включающую в себя областную Думу – представительный (законодательный) орган государственной власти; администрацию области – исполнительный орган государственной власти; судебные органы. Уставом было определено, что порядок формирования, полномочия, организация деятельности представительных и исполнительных органов государственной власти области определяются в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, Уставом и правовыми нормативными актами области.

В соответствии со ст. 20 Устава законодательные, исполнительные и судебные органы государственной власти в области самостоятельны и действуют на основе принципа разделения власти в рамках своей компетенции, установленной федеральным и областным законодательством. Не могут быть объединены в руках одного лица или одного органа две или три власти. Законодательная власть не может предоставляться одному лицу. Исполнительные органы государственной власти не могут быть наделены полномочиями по изданию областных законов.

<sup>7</sup> О статусе депутата Воронежской областной Думы : закон Воронежской области от 7 декабря 2006 г. № 102-ОЗ // Молодой коммунар. 2006. 16 дек.

<sup>8</sup> Об органах государственной власти Воронежской области : закон Воронежской области от 27 октября 1994 г. № 3-з // Коммуна. 1994. 2 нояб.

<sup>9</sup> О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов государственной власти Воронежской области : закон Воронежской области от 21 ноября 1994 г. № 4-з // Коммуна. 1994. 12 дек.

<sup>10</sup> Устав (Основной закон) Воронежской области : закон Воронежской области от 20 июля 1995 г. № 23-З // Коммуна. 1995. 25–27 июля.

В Уставе области были закреплены основы правового статуса органов государственной власти Воронежской области.

Устав ввел ограничения, связанные со статусом депутата областной Думы. В соответствии со ст. 27 Устава депутатами областной Думы не могли быть судьи, прокуроры, депутаты иных представительных органов власти и местного самоуправления, должностные лица администрации области: глава администрации, его заместители, руководители структурных подразделений и их заместители.

В Уставе к компетенции областной Думы было отнесено участие в решении кадровых вопросов. Так, областная Дума получила право согласования назначения на должности и освобождения от должности заместителей главы администрации области, руководителей органов, осуществляющих функции по управлению государственным имуществом области и по социальной защите населения, областного Фонда государственного имущества области, начальника финансового управления области, руководителя областного органа юстиции, а также председателя Воронежской государственной телерадиовещательной компании, руководителя главного Управления Центрального Банка Российской Федерации по Воронежской области, руководителя казначейства Российской Федерации по Воронежской области и иных должностных лиц в соответствии с законодательством. Кроме этого, областная Дума наделялась правом предварительного согласования кандидатур на должности председателей областного и арбитражного судов, прокурора области, а также согласование назначения и освобождения от должности руководителей областных правоохранительных органов.

Исполнительным и распорядительным органом государственной власти области в Уставе была определена администрация. Администрация области была подотчетна областной Думе по вопросам, отнесенным к ее компетенции, и ответственна перед населением области за решение социально-экономических и иных вопросов. Порядок деятельности администрации области должен определяться областным законом. Администрацию области возглавляет глава, избираемый населением области на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Вновь избранный глава администрации области не позднее чем в 3-месячный срок после вступления в должность вносит для утверждения в областную Думу схему управления областью. Областной Думой, по представлению главы администрации области и в соответствии со схемой управления Воронежской областью и Уставом области, утверждается структура администрации области в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели в областном бюджете. Образование, реорганизация, ликвидация структурных подразделений администрации области, созданных в соответствии со схемой управления областью и структурой администрации области, требующие дополнительных ассигнований из областного бюджета, осуществляются главой администрации области по согласованию с областной Думой.

Уставом была закреплена норма, в соответствии с которой население получало право отзыва главы администрации.

В соответствии со ст. 39 Устава областная Дума, администрация области и Уставной суд Воронежской области взаимодействуют, исходя из принципа разделения властей, соблюдения интересов жителей области, общности целей и задач в решении областных проблем. В целях реализации принципа «сдержек и противовесов» между органами государственной власти области Уставом было предусмотрено, что постановления и распоряжения администрации области направляются в областную Думу. Областная Дума имела право обратиться к главе администрации области с предложением о внесении изменений, дополнений в указанные акты или об их отмене, а также обжаловать их в судебном порядке. Правовые акты, принятые областной Думой, направляются главе администрации области. Глава администрации получил право в десятидневный срок опротестовать принятые областной Думой нормативные правовые акты, а также обратиться в областную Думу с предложением о приостановлении, отмене, дополнении и изменении правовых актов, принятых областной Думой, или обжаловать их (акты) в судебном порядке.

Должностные лица администрации получили право присутствовать и выступать по обсуждаемым вопросам на заседаниях областной Думы. В свою очередь, на заседаниях, проводимых администрацией области, вправе присутствовать и выступать депутаты областной Думы. Депутаты областной Думы были наделены правом внеочередного приема должностными лицами администрации области.

Отдельный раздел был посвящен местному самоуправлению. В Уставе были закреплены основы местного самоуправления и принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Возможность собственного правового регулирования по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации к совместному ведению, закрепленная в ст. 12 Устава, позволила областной Думе осуществлять опережающее правовое регулирование по многим актуальным вопросам государственного и муниципального управления. Это право позднее было закреплено в ст. 6 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Воронежской области, подписанного Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным и главой администрации Воронежской области И. М. Шабановым 20 мая 1998 г.<sup>11</sup> и ратифицированного Воронежской областной Думой<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> См.: Агибалов Ю. В. Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами : монография. Воронеж : ВГАУ, 1998. С. 102.

<sup>12</sup> См.: О ратификации Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Воронежской области : закон Воронежской области от 3 июня 1998 г. № 43-П-ОЗ // Коммуна. 1998. 17 июня.

После принятия Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>13</sup> была принята новая редакция Устава<sup>14</sup>. В новой редакции Устава сохранились принципиальные положения, касающиеся системы органов государственной власти и местного самоуправления. Изменения касались, прежде всего, численности депутатов областной Думы, порядка их избрания и компетенции органов государственной власти. Так, в Уставе увеличилась численность депутатов областной Думы с 45 до 56, при этом половина депутатов должна была избираться по одномандатным избирательным округам, а другая половина – по единому избирательному округу. К числу полномочий областной Думы Устав относятся:

– установление структуры исполнительных органов государственной власти области;

– реализация установленных федеральным законодательством процедур согласования (учета мнения), утверждения кандидатур на должности председателей Воронежского областного суда и арбитражного суда Воронежской области, прокурора Воронежской области, начальника управления Судебного департамента в Воронежской области, руководителей областных правоохранительных органов;

– согласование назначения на должности первых заместителей, заместителей главы администрации области и иных должностных лиц в соответствии с законодательством;

– выражение недоверия главе администрации области в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, а также выражение недоверия руководителям органов исполнительной власти области, в назначении которых на должность областная Дума принимала участие, и др.

Право законодательной инициативы в областной Думе получили не только депутаты областной Думы и глава администрации области, но и прокурор области, областной суд, областной арбитражный суд, уставный суд области, избирательная комиссия Воронежской области, представительные органы местного самоуправления, общественные и профсоюзные организации, находящиеся в области и зарегистрированные в установленном законом порядке. Кроме этого, в Уставе была закреплена норма, в соответствии с которой законопроекты, внесенные в областную Думу главой администрации Воронежской области, рассматриваются по его предложению в первоочередном порядке.

<sup>13</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>14</sup> Устав (Основной закон) Воронежской области : закон Воронежской области от 2 июля 2001 г. № 11-III-ОЗ // Коммуна. 2001. 5 июля.

Был расширен перечень оснований для досрочного прекращения деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти области. Полномочия областной Думы могут быть прекращены, не только в случае принятия областной Думой решения о самороспуске, но и в случае роспуска областной Думы главой администрации области по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством; вступления в силу решения областного суда о неправомочности данного состава депутатов областной Думы, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий; роспуска областной Думы Президентом Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

В Воронежской области устанавливается система органов исполнительной власти во главе с администрацией области – высшим исполнительным органом государственной власти области. Администрацию области возглавляет глава администрации области. В составе администрации области создаются иные органы исполнительной власти (структурные подразделения). Администрация области состоит из руководителя высшего исполнительного органа государственной власти Воронежской области – главы администрации, подчиненных ему органов и должностных лиц. Структура администрации области утверждается, по представлению главы администрации области, областным законом, Глава администрации Воронежской области получает право самостоятельно формировать администрацию области, иные органы исполнительной власти области в соответствии с Уставом области, схемой управления областью и структурой администрации, утвержденными законами области; назначать руководителей органов администрации области в порядке, установленном федеральным и областным законодательством, структурой; обнародовать законы Воронежской области, удостоверяя обнародование путем подписания законов, либо отклонять законы Воронежской области, принятые областной Думой.

Был расширен и перечень оснований для досрочного прекращения главы администрации области, в том числе в случаях:

- отставки в связи с выражением ему недоверия областной Думой;
- отрешения от должности Президентом Российской Федерации;
- отзыва избирателями в соответствии с областным законодательством.

После принятия новой редакции Устава (Основного закона) Воронежской области изменился порядок обнародования и вступления в силу законов Воронежской области. С июля 2001 г. законы, принятые Воронежской областной Думой, подписывает и обнародует глава администрации (губернатор) области.

### **Заключение**

Историческое значение Устава заключается в том, что в период «указного права» в России в Воронежской области было сформировано законодательство, определяющее роль и место органов государственной власти

и местного самоуправления, а также определен механизм их взаимодействия. В соответствии с Уставом (Основным законом) Воронежской области были впервые проведены всенародные выборы главы администрации Воронежской области. Многие нормы Устава Воронежской области сохранились в действующем Уставе Воронежской области, а отдельные из них были позднее закреплены в федеральном законодательстве. Сегодня на конференции нельзя не отметить большую роль ученых юридического факультета ВГУ и аппарата Воронежской областной Думы, активно участвующих в становлении и развитии регионального законодательства. Разработанные институтом регионального законодательства законопроекты: «О местном самоуправлении Воронежской области», «Избирательный кодекс Воронежской области», «О статусе депутата Воронежской областной Думы» – стали не только законами Воронежской области, но и активно использовались в законотворческой деятельности депутатами Государственной Думы и законодательными органами государственной власти других субъектов Федерации.

*Воронежский институт экономики и социального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

*Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, проректор по научной работе*

*E-mail: ayv1957@yandex.ru*

*Voronezh Institute of Economics and Social Management, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Voronezh branch)*

*Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences, Professor of the Political Science, Management and Regional Studies Department*

*E-mail: ayv1957@yandex.ru*

# ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ – 2020

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

**Аннотация:** в статье рассматриваются изменения и дополнения Конституции Российской Федерации, внесенные в ходе конституционной реформы 2020 г., посвященные местному самоуправлению, а также возможные направления развития и совершенствования законодательства субъектов РФ по данным вопросам.

**Ключевые слова:** система публичной власти, органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, взаимодействие органов публичной власти.

## THE MAIN DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF THE LEGISLATION OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION ON LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTIONAL REFORM – 2020

**Abstract:** the article discusses the amendments and additions to the Constitution of the Russian Federation made during the constitutional reform of 2020, dedicated to local self-government, as well as possible directions for the development and improvement of the legislation of the subjects of the Russian Federation on these issues.

**Key words:** public power system, state authorities, local self-government bodies, subjects of the Russian Federation, municipalities, interaction of public authorities.

Поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации (далее – Конституцию РФ) в 2020 г.<sup>1</sup>, направлены, прежде всего, на совершенствование организации и функционирования публичной власти в стране, в том числе муниципальной власти. Существенным коррективом подверглась глава восьмая Конституции РФ «Местное самоуправление», в которой из четырех статей изменились три. В связи с этим представляется актуальным вопрос о том, имеются ли основания говорить о существенном реформировании института местного самоуправления, изменении его конституционно-правового регулирования, в том числе изменении соотношения федерального и регионального законодательства в данной сфере.

Если оценивать в целом внесенные в Конституцию РФ поправки в отношении местного самоуправления, то можно сказать, что в данном случае имело место приведение норм Конституции РФ в соответствие с

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

уже закрепленными в федеральном законодательстве положениями, со сложившейся на практике ситуацией. То есть очередной этап существенного реформирования местного самоуправления де-факто состоялся еще в 2014–2015 гг., после принятия Федеральных законов от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ<sup>2</sup>, от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ<sup>3</sup> и некоторых других, а в 2020 г. состоялось его конституционное оформление, несмотря на спорность отдельных законодательных нововведений тех лет, дискуссии по которым продолжаются и в настоящее время.

Несмотря на различие целей, задач, особенностей каждого из этапов муниципальной реформы, их все объединяет одна общая черта. В рамках каждого этапа происходит коррекция роли субъектов Российской Федерации в отношении местного самоуправления, меняется представление о возможностях и пределах воздействия на него со стороны региональных органов государственной власти, в том числе об объеме и направлениях правового регулирования самоуправленческих отношений нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Последний этап муниципальной реформы характеризуется существенным возрастанием роли субъектов Российской Федерации в отношении устройства муниципальной власти на своей территории<sup>4</sup>. Для этого имеются определенные причины. В частности, председатель Комитета Госдумы России по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В. Кидяев, характеризуя особенности названного этапа муниципальной реформы, говорит следующее: «Суть этого этапа – расширение прав субъектов Федерации в регулировании местного самоуправления. Мы видим, что региональная власть изменилась, она стала более зрелой и ответственной, регионы получили дополнительные права. Так и должно быть в федеративном государстве»<sup>5</sup>.

Безусловно, федеративная природа нашего государства предполагает участие органов государственной власти субъектов Российской Феде-

---

<sup>2</sup> О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>3</sup> О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>4</sup> Более подробно направления правового регулирования самоуправленческих отношений органами государственной власти см.: Бялкина Т. М. Трансформация взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления // Конституционализм и государствоведение. 2018. № 1. С. 88–95.

<sup>5</sup> «Вектор развития законодательства и межбюджетных отношений». Материалы парламентских слушаний в Госдуме России // Муниципальная власть. 2015. № 3. С. 7.

рации в правовом регулировании организации и деятельности местного самоуправления. Это вытекает из п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, закрепляющего, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это также обусловлено необходимостью учета объективно существующих особенностей различных регионов, их экономического, демографического, социально-культурного и иного потенциала. Возможность изменения полномочий субъектов Российской Федерации на различных этапах развития государства является вполне оправданной и даже необходимой при условии, что при этом не нарушаются базовые конституционные принципы, лежащие в основе функционирования государственных институтов. В отношении местного самоуправления как конституционного института народовластия такими принципами являются положения ст. 3 и 12 Конституции РФ. В ч. 2 ст. 3 сказано, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Статья 12 предусматривает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. То есть Конституция РФ в главе, закрепляющей основы конституционного строя нашего государства, четко предусматривает существование местного самоуправления как особой формы власти народа, его самостоятельность, а также организационное обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти.

Таким образом, оценивая те или иные преобразования, законодательные изменения, связанные в том числе с вариантами государственного участия в местном самоуправлении, необходимо исходить из того, что оно самостоятельно в решении вопросов местного значения, что населению гарантируется возможность участвовать в его осуществлении в различных организационно-правовых формах, в том числе путем реализации права избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, и что без надлежащих оснований, предусмотренных Конституцией РФ, ограничения этих прав недопустимы ни федеральными законами, ни, тем более, законами субъектов Российской Федерации. Иными словами, субъекты Российской Федерации, получив дополнительные возможности влияния на местное самоуправление, должны демонстрировать те самые качества зрелости и ответственности при принятии своих законов по вопросам организации муниципальной власти, о которых говорил руководитель профильного комитета Государственной Думы, руководствуясь при этом интересами развития именно местного самоуправления, повышения его эффективности в решении вопросов местного значения.

Далее подробнее рассмотрим конституционные новеллы, касающиеся основных институтов местного самоуправления, и связанные с этим

возможные направления развития, совершенствования регионального законодательства.

### 1. О территориальной организации местного самоуправления.

Новая редакция ч. 1 ст. 131 Конституции РФ предусматривает следующее: «Местное самоуправление осуществляется в *муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций...*» (здесь и далее курсивом выделяются новые положения Конституции РФ. – Т. Б.).

Из статьи исчезли слова о **городских и сельских поселениях**, наличие которых в Конституции РФ прежде было основанием считать данные виды муниципальных образований обязательными. Теперь же субъекты РФ более свободны в определении территориальной организации муниципальной власти в своих границах, самостоятельно выбирать из закрепленного в федеральном законодательстве перечня муниципальных образований те их виды, которые наиболее подходят данным регионам. В связи с этим, дабы избежать субъективизма в данном вопросе, полагаем необходимым более детально определять в законодательстве субъектов РФ критерии создания определенных типов муниципальных образований, которые уточняют и детализируют федеральные нормы с учетом особенностей именно данного региона. Отсутствие таких критериев в прежней редакции федерального законодательства привело к тому, что в Магаданской и Сахалинской областях все муниципальные образования получили статус городских округов.

В настоящее время в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ<sup>6</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) более детально закреплены особенности такого вида муниципального образования, как **городской округ**. Исходя из положений ст. 2 и 11 названного закона, выделяются следующие его характеристики:

– городской округ – это **один или несколько** объединенных общей территорией **населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями**, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

– данные органы местного самоуправления могут осуществлять **отдельные государственные полномочия**, передаваемые им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

– при этом **не менее двух третей населения** такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах;

– в состав территории городского округа также **могут входить территории сельских населенных пунктов**, не являющихся муниципальными образованиями, и **территории**, предназначенные для развития

<sup>6</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>

социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, **размер которых не может превышать в два и более раза** площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа;

– на территории городского округа **плотность населения должна в пять и более раз превышать** среднюю плотность населения в Российской Федерации;

– территория городского округа **не входит в состав территории муниципального района**;

– границы городского округа устанавливаются с учетом **необходимости создания условий для развития** его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства, а также для осуществления на всей территории городского округа отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Не соответствующие данным требованиям городские округа должны быть преобразованы в муниципальные округа до 1 января 2025 г.<sup>7</sup>

Несмотря на расширившиеся возможности субъектов РФ в части определения территориальной организации местного самоуправления, считаем необходимым подчеркнуть, что такой вид муниципальных образований, как городские и сельские поселения, обязательно должны существовать, поскольку именно в этих территориях в наибольшей степени возможна реализация принципов самостоятельности населения в организации своей жизни, именно в них муниципальная власть максимально приближена к населению. Поэтому отказ от данного вида муниципальных образований должен быть возможным лишь в исключительных случаях, основания для этого должны быть четко прописаны в региональных законах.

Городские и сельские поселения – основа для существования муниципальных районов. В настоящее время федеральное законодательство не предусматривает показателей, на основе которых должны приниматься решения о том, что та или иная территория должна получать статус муниципального округа, т. е. муниципального образования, состоящего из нескольких населенных пунктов, или муниципального района, т. е. муниципального образования, включающего в себя поселения (требование о транспортной доступности административного центра, закрепленное в п. 11 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ, является одинаковым как для городского и муниципального округа, так и для муниципального района). Поэтому, на наш взгляд, эти вопросы также должны найти свое отражение в законах субъектов РФ.

<sup>7</sup> См.: О внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

В новой редакции ч. 2 ст. 131 Конституции РФ появилось уточнение о том, что изменений границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий *в порядке, установленном федеральным законом*. Действующая редакция Федерального закона № 131-ФЗ в ст. 12 и 13, закрепляющих порядок изменения границ и преобразования муниципальных образований, отдает приоритет такой форме, как учет мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных образований. По сравнению с первоначальной редакцией закона, в которой для многих случаев закреплялось непосредственное голосование населения как способ выражения мнения по территориальным вопросам, произошло очевидное отступление от демократических принципов местного самоуправления, от непосредственного волеизъявления населения в пользу опосредованного. На практике встречается немало случаев, когда реальное мнение населения и мнение представительного органа, оформленное как якобы выявленное мнение населения, не совпадают. Особенно наглядно это проявилось в период кампании по преобразованию муниципальных районов в городские округа в Московской области и некоторых других субъектах Российской Федерации.

## **2. О структуре органов местного самоуправления.**

В ч. 1 ст. 131 Конституции РФ произошло уточнение о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно *в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом*.

В действующей пока редакции ч. 3 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ пределы самостоятельности населения муниципальных образований в вопросах определения организационной структуры муниципальной власти ограничены *региональными законами*.

Исходя из конституционных принципов местного самоуправления, его демократической сущности, было бы логично, если бы органы государственной власти субъектов Российской Федерации деликатно использовали свои возможности правового регулирования в данной сфере, учитывали особенности различных видов муниципальных образований, сложившиеся местные традиции не только в части установления наименований органов местного самоуправления, как того прямо требует федеральное законодательство, но и по остальным вопросам организационной структуры местного самоуправления. Исходя из этого, они должны предлагать муниципальным образованиям хотя бы минимальную возможность выбора способа формирования органов местного самоуправления, определения срока их полномочий. К сожалению, многие субъекты Российской Федерации пошли по иному пути, устанавливая в своих законах единственно возможный вариант структуры органов местного самоуправления и порядка их формирования, причем не всегда оптимальный для муниципального образования.

Этот вопрос был предметом обсуждения в Конституционном Суде Российской Федерации, в постановлении которого от 1 декабря 2015 г. № 30-П<sup>8</sup> отмечено, что конституционно оправданным можно считать установление особенностей организации и осуществления местного самоуправления в части степени усмотрения населения по самостоятельному определению порядка формирования органов местного самоуправления в отношении муниципальных районов, городских округов (непосредственно или в составе определенной категории, вида), которые составляют верхний уровень территориальной организации местного самоуправления и интегрированы в механизм реализации публичных функций и задач, характеризующих предметы ведения и полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (в том числе в связи с наличием на соответствующей территории объектов, имеющих государственное значение), а также в отношении иных муниципальных образований, которые непосредственно или в составе определенной территории обладают особым (специальным) правовым статусом, основанным на федеральном законе.

В случае применения безальтернативного порядка формирования органов местного самоуправления для отдельных городских округов, муниципальных районов, а также городских поселений с большой степенью концентрации государственных функций и задач, сопоставимых с городскими округами, такое установление должно основываться на нормативных критериях, закрепленных в законе субъекта Российской Федерации.

Что касается первичного (базового) территориального уровня осуществления местного самоуправления, то, по смыслу Конституции РФ в ее нормативно-доктринальном толковании Конституционным Судом Российской Федерации, на этом уровне недопустимо установление отличного от прямых муниципальных выборов способа формирования представительного органа (если таковой должен создаваться в силу закона), а также, по общему правилу, недопустимо введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления, при том что в числе альтернативных способов во всяком случае должно быть предусмотрено проведение прямых муниципальных выборов.

Поэтому полагаем правильным, если нормативные критерии выбора того или иного варианта структуры органов местного самоуправления будут закреплены именно на федеральном уровне, с тем чтобы населе-

---

<sup>8</sup> По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

ние муниципальных образований самостоятельно выбирало наиболее оптимальный для себя вариант.

В данной статье Конституции РФ появилась новая ч. 1<sup>1</sup>, которая закрепляет то, что уже было предусмотрено Федеральным законом № 131-ФЗ: *«Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом»*. На наш взгляд, закрепление на конституционном уровне данной нормы вряд ли оправданно, поскольку она несет в себе серьезные опасности нарушения принципа самостоятельности местного самоуправления, реального подчинения органов местного самоуправления органам государственной власти, что не соответствует положениям, предусмотренным ст. 12 Конституции РФ.

Новая ч. 3 ст. 131 Конституции РФ предусматривает, что *особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом*. В настоящее время Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет право городов федерального значения самим регулировать эти особенности. Тенденции законодательного регулирования этого вопроса в отношении административных центров (столиц) субъектов РФ пока не очень ясны. Если считать иными территориями в том числе и федеральные территории, предусмотренные ч. 1 ст. 67 Конституции РФ, то особенности организации публичной власти на данных территориях закрепляет, например, Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус» от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ<sup>9</sup>.

### **3. О единой системе публичной власти в Российской Федерации.**

После конституционной реформы 2020 г. термин «публичная власть» приобрел статус официальной конституционно-правовой категории. Он используется в нескольких статьях Конституции РФ, в том числе и в отношении регулирования местного самоуправления. Часть 3 ст. 132 гласит следующее: *«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»*.

В данном случае система публичной власти сводится к системе органов публичной власти, хотя, если исходить из содержания ст. 3 Конституции РФ, то формами осуществления власти народа (публичной власти), наряду с органами власти, являются также формы непосредственной демократии, прежде всего такие как выборы и референдум. Однако Конституция РФ предпочла более узкое понимание содержания системы публичной власти.

<sup>9</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Рассматриваемое конституционное положение о публичной власти не дает ответа на вопрос, входят ли в ее систему иные государственные органы, помимо органов государственной власти, т. е. законодательных, исполнительных и судебных органов (ст. 10, ч. 1 ст. 11 Конституции РФ). Необходимая конкретизация осуществлена в Федеральном законе «О Государственном Совете РФ» от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ<sup>10</sup>. В ч. 1 ст. 2 данного закона говорится следующее: «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».

Таким образом, в систему публичной власти входят и иные государственные органы, обладающие определенными властными публичными полномочиями (например, Прокуратура РФ, Государственный Совет РФ и др.). В то же время остается неясным, почему не включены в систему публичной власти, помимо органов местного самоуправления, иные муниципальные органы (к их числу Федеральный закон № 131-ФЗ относит избирательные комиссии муниципальных образований).

Единство системы публичной власти должно быть обусловлено некоторыми общими характеристиками данных органов публичной власти, единством подходов к формированию, формам, методам деятельности органов, относящихся к одному виду (типу). В связи с этим необходимо устранить имеющееся в настоящее время противоречие, когда, в соответствии с федеральным законодательством, высшие должностные лица субъектов РФ избираются на выборах, и в то же время, в соответствии с законами этих субъектов РФ, высшие должностные лица (главы) муниципальных образований избираются на конкурсной основе (а фактически назначаются) представительными органами муниципальных образований, т. е. на основе процедуры, в которой население муниципального образования не участвует.

#### **4. О взаимодействии органов публичной власти.**

О взаимодействии органов публичной власти говорится в нескольких статьях Конституции РФ (например, в ч. 2 ст. 80). Присутствует это понятие и в нормах, посвященных местному самоуправлению. Это уже процитированная ч. 3 ст. 132, а также ст. 133 Конституции РФ.

Таким образом, понятие «**взаимодействие**» становится одним из ключевых, во многом определяющим порядок реализации компетенции

<sup>10</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>

местного самоуправления, основания и объем получения компенсаций дополнительных расходов в качестве гарантий местного самоуправления. В связи с этим возникает необходимость законодательного уточнения ряда вопросов, связанных с взаимодействием органов государственной власти, прежде всего органов государственной власти субъектов РФ, с органами местного самоуправления (основания, принципы, порядок, формы, методы взаимодействия и другие вопросы). Необходимо также уточнить понятие публичных функций, о которых упоминает ст. 133 Конституции РФ.

Для определения возможных вариантов ответов на некоторые из поставленных вопросов целесообразно использовать некоторые нормы Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации». В ст. 15, 17 данного закона закреплён ряд важных положений, касающихся взаимодействия Государственного Совета РФ с иными органами публичной власти, которые могут быть использованы при правовой регламентации взаимодействия и иных публично-властных субъектов, в том числе органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Кроме того, ч. 2 ст. 17 указанного закона предусматривает, что порядок взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации между собой, с органами местного самоуправления входящих в их состав муниципальных образований, а также с федеральными органами государственной власти при решении вопросов осуществления публичной власти на соответствующей территории определяется федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. Следовательно, субъектам РФ необходимо работать в данном направлении, изучая уже сложившуюся практику взаимодействия своих органов государственной власти с органами местного самоуправления и закрепляя в законодательных актах наиболее эффективные варианты такого взаимодействия, распространяя тем самым лучшие методики на все муниципалитеты региона, а также адаптировать по возможности к этим отношениям те формы и методы взаимодействия, которые существуют как по вертикали, так и по горизонтали между различными органами государственной власти.

Следует отметить, что в местном самоуправлении важную роль играет взаимодействие органов муниципальной власти не только с органами государственной власти, но и с населением муниципальных образований. Так, одним из шагов в этом направлении стало введение института старост сельских населённых пунктов, закреплённого в новой ст. 27.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

### **5. О компетенции местного самоуправления.**

Новая редакция ч. 1 ст. 132 Конституции РФ уточняет круг вопросов, которые самостоятельно решают органы местного самоуправления. В ней говорится, что они самостоятельно управляют муниципальной собствен-

ностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, *вводят* местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, *а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи*. Из числа вопросов местного значения исключена охрана общественного порядка, что устранило имевшееся прежде противоречие между законодательством о полиции и Федеральным законом № 131-ФЗ. Федеральный закон о муниципальной милиции, принятие которого планировалось ранее, так и не был принят, соответственно, и самого создания муниципальной милиции как инструмента реализации функции охраны общественного порядка органами местного самоуправления, не произошло.

Появилась новая норма о том, что органы местного самоуправления обеспечивают доступность медицинской помощи, что требует соответствующего уточнения в законодательстве об охране здоровья граждан. В настоящее время вопросы организации медицинского обслуживания населения отнесены к компетенции органов государственной власти.

В ч. 2 ст. 132 Конституции уточнена формулировка об условиях наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В ней сказано, что это возможно *федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации при условии передачи им* необходимых для осуществления *таких полномочий* материальных и финансовых средств.

#### **6. О гарантиях местного самоуправления.**

Статья 133 Конституции РФ в новой редакции выглядит следующим образом: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате *выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций*, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

У каждого уровня публичной власти имеется свой круг вопросов, которые соответствующими органами решаются самостоятельно. Так, местное самоуправление ответственно, прежде всего, за решение вопросов местного значения. При осуществлении своей деятельности по этим вопросам органы местного самоуправления не всегда действуют во взаимосвязи, взаимодействии с органами государственной власти, ряд вопросов решают сами. Полагаем, что гарантированность законных прав и интересов органов местного самоуправления при осуществлении ими самостоятельной деятельности при решении вопросов местного значения (публичных функций местного значения) в интересах населения муниципального образования, в том числе и финансовая, должна быть предусмотрена как федеральным законодательством, так и законами субъектов РФ.

С учетом того, что в ст. 12 Конституции РФ закреплено, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, причем без каких-либо дополнительных условий, то принцип гарантиро-

ванности должен распространяться на все стороны деятельности местного самоуправления как института публичной власти, являющегося одной из основ конституционного строя России.

Резюмируя все вышеизложенное, следует подчеркнуть, что субъекты РФ призваны сыграть существенную роль в обновлении и дальнейшем развитии местного самоуправления в нашем государстве, а региональное законодательство должно уточнять и детализировать соответствующие конституционные новеллы, создавая тем самым необходимые правовые условия для их реализации.

*Воронежский государственный университет*

*Бялкина Т. М., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права*

*E-mail: tbyalkina@yandex.ru*

*Тел.: 8-908-136-03-26*

*Voronezh State University*

*Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and Municipal Law Department*

*E-mail: tbyalkina@yandex.ru*

*Tel.: 8-908-136-03-26*

# РОЛЬ УСТАВА (ОСНОВНОГО ЗАКОНА) ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ (1995 г.) В ФОРМИРОВАНИИ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ: ПРАВОВОЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

Е. А. Захарова

Воронежский институт экономики и социального управления  
**Аннотация:** в статье дается анализ роли Устава Воронежской области (1995 г.) в формировании регионального законодательства о муниципальной службе. Автор приходит к выводу о том, что Устав Воронежской области 1995 г. и первые региональные законы о муниципальной службе заложили основу для развития муниципальной службы как правового, профессионального и социального института.

**Ключевые слова:** муниципальная служба Воронежской области, местное самоуправление, законодательное регулирование муниципальной службы.

## THE ROLE OF THE CHARTER (BASIC LAW) OF THE VORONEZH REGION (1995) IN THE FORMATION OF REGIONAL LEGISLATION ON MUNICIPAL SERVICE: LEGAL AND SOCIAL ASPECTS

**Abstract:** the article analyzes the role of the Voronezh Region Charter (1995) in the formation of regional legislation on municipal service. The author comes to the conclusion that the Charter of the Voronezh Region in 1995 and the first regional laws on municipal service laid the foundation for the development of municipal service as a legal, professional and social institution.

**Key words:** municipal service of the Voronezh region, local self-government, legislative regulation of municipal service.

В 1990-х гг., в период становления местного самоуправления и нового для того времени социального и профессионального института – муниципальной службы, Устав (Основной закон) Воронежской области 1995 г. (закон Воронежской области от 20 июля 1995 г. № 23-з)<sup>1</sup> послужил основой для правового и социального развития муниципальной службы региона. Раскрывая его содержание, отметим, что, во-первых, в главе 10 «Государственная и муниципальная служба» было дано определение двух основополагающих понятий, которых еще не было на федеральном уровне: 1) муниципальной службы как профессиональной деятельности, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом, иными законами Воронежской области; 2) муниципального служащего, которым является гражданин Российской Федерации, исполняющий обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

<sup>1</sup> Устав (Основной закон) Воронежской области : закон Воронежской области от 20 июля 1995 г. № 23-з. URL: <http://www.vrnoblduma.ru/dokumenty/zakony/?1995>

В Уставе 1995 г. указывалось, что статус муниципального служащего в Воронежской области устанавливается законом Воронежской области в соответствии с федеральным законом.

Однако на федеральном уровне понятие муниципальной службы было закреплено только после принятия Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., а федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»<sup>2</sup> и вовсе был принят лишь спустя два с половиной года – в январе 1998 г. – и до его принятия на муниципальных служащих распространялись ограничения, установленные федеральным законодательством для государственных служащих.

Отсутствие правового регулирования муниципальной службы на федеральном уровне отразилось на деятельности региональных и местных органов власти в области правового регулирования муниципальной службы, которые предприняли попытки самостоятельно ликвидировать этот правовой пробел. В Воронежской области первым законом, регламентирующим вопросы прохождения муниципальной службы, стал закон от 1 февраля 1995 г. № 10-з «О государственной и муниципальной службе Воронежской области»<sup>3</sup>. Однако действовал он недолго, до принятия федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г., который ознаменовал законодательное разделение государственной и муниципальной службы<sup>4</sup>.

15 апреля 1996 г. в Воронежской области принимается передовой для того времени закон № 50-з «О муниципальной службе в Воронежской области»<sup>5</sup>, который действовал вплоть до принятия областного закона от 28 декабря 2007 г. № 175-ОЗ «О муниципальной службе в Воронежской области»<sup>6</sup>, который в настоящее время регулирует правоотношения в сфере муниципальной службы Воронежской области.

---

<sup>2</sup> Об основах муниципальной службы в Российской Федерации : федер. закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>3</sup> О государственной и муниципальной службе Воронежской области : закон Воронежской области от 19 января 1995 г. №10-З (утратил силу) // Коммуна. 1995. 5 апр.

<sup>4</sup> См.: *Захарова Е. А.* Становление муниципальной службы (на примере в Воронежской области) // Актуальные проблемы местного самоуправления в Российской Федерации и пути решения : сб. докл. и выступ. на науч.-практ. конф., посвящ. 25-летию принятия Воронежской областной Думой Закона Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области». Воронеж : Научная книга, 2020. С. 172–183.

<sup>5</sup> О муниципальной службе в Воронежской области : закон Воронежской области от 15 апреля 1996 г. № 50-з. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> О муниципальной службе в Воронежской области : закон Воронежской области от 28 декабря 2007 г. № 175-ОЗ (в ред. от 27.04.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Положения областного закона № 50-з, согласно Уставу Воронежской области 1995 г., раскрывали правовой статус муниципального служащего в Воронежской области и в целом составили правовую основу муниципальной службы региона. В нем были урегулированы права, обязанности, ответственность, гарантии муниципального служащего, ограничения, связанные с муниципальной службой.

В законе были даны определения муниципальной службы в Воронежской области, муниципальной должности и муниципального служащего, определены полномочия органов государственной власти Воронежской области и местного самоуправления в области муниципальной службы. В нем были закреплены основные принципы муниципальной службы: законности, равного доступа граждан РФ к муниципальной службе, подконтрольности и подотчетности муниципальных служащих населению муниципального образования, обязательности для муниципального служащего исполнения правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, ответственности муниципальных служащих за невыполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, правовой и социальной защищенности муниципальных служащих, внепартийности муниципальной службы, гласности. Прогрессивной являлась и статья, касающаяся требований к сведениям о доходах муниципального служащего и имущества, являющихся объектами налогообложения.

Закон регулировал муниципальную службу и как профессиональный институт.

Точно так же, как и должности государственной службы, муниципальные должности муниципальной службы подразделялись на пять групп (высшие, главные, ведущие, старшие и младшие), и каждая из групп – на три квалификационных разряда. По указанным должностям были дифференцированы квалификационные требования к гражданам, замещающим эти должности. Установление реестра муниципальных должностей муниципальной службы муниципального образования относилось к полномочиям представительного органа местного самоуправления.

Кроме того, закон содержал перечень кадровых технологий, которые могли быть применены на муниципальной службе. Так, были прописаны условия замещения муниципальной должности по конкурсу, содержание и алгоритм квалификационного экзамена, испытательного срока по должности муниципальной службы, аттестации.

Для замещения муниципальных должностей муниципальной службы предусматривались два способа: 1) назначение руководителем соответствующего органа местного самоуправления; 2) на основании конкурса.

Аттестация проводилась не реже одного раза в 4 года, порядок и условия ее проведения определялись нормативными актами муниципальных образований.

В законе определялись и задачи кадровой службы муниципального образования. К ним относились: проведение конкурсов на замещение муниципальных должностей, аттестация, прохождение испытательного

срока; оформление решений муниципальных органов по вопросам муниципальной службы, ведение личных дел и трудовых книжек, реестра муниципальных служащих; консультирование служащих по трудовым и правовым вопросам; анализ уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих и ее организация.

Получил свое развитие в законе и социальный аспект муниципальной службы. Речь идет о социальных гарантиях для муниципального служащего и его семьи. Во-первых, это право на предоставление компенсационных выплат и пособий, поощрений муниципального служащего, медицинской помощи, пенсионного обеспечения, что обусловлено фактом осуществления профессиональной деятельности, и непосредственно зависит от его стажа и заработка. Во-вторых, это гарантии, которые должны отразить особенности статуса муниципального служащего. К таким гарантиям относится пенсионное обеспечение, продолжительность отпуска, перечень предоставляемых социальных льгот.

Таким образом, с содержательной стороны первый Устав Воронежской области 1995 г. характеризуется формированием концепции законодательного урегулирования понятия и сущности муниципальной службы, полномочий, ответственности и гарантий деятельности муниципальных служащих.

Нельзя не отметить, что в последнее время, как в научных исследованиях, так и среди практиков, интерес к муниципальной службе, в отличие от государственной гражданской службы, снижается. Наиболее обсуждаемыми вопросами, связанными с муниципальной службой, являются вопросы совершенствования отдельных сфер муниципальной службы, такие как антикоррупционные механизмы на муниципальной службе, этика и кодекс служебного поведения муниципальных служащих, конфликт интересов, в то же время практически отсутствуют вопросы, относящиеся к перспективам и направлениям развития муниципальной службы на долгосрочный период. Вероятно, это обусловлено поправками в Конституцию РФ, а именно с формулировкой п. 3 ст. 132: «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». Такая формулировка предполагает, что муниципальная служба должна быть законодательно закреплена как часть общей публичной службы и развиваться с такой же интенсивностью, как и государственная гражданская служба.

*Воронежский институт экономики  
и социального управления*

*Захарова Е. А., кандидат социологических наук, доцент кафедры политологии, управления и регионоведения, проректор по учебной и методической работе*

*Voronezh Institute of Economics and Social Management*

*Zakharova E. A., vice-Rector for Academic and Methodological Work, Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor of the Political Science, Management and Regional Studies Department*

# УСТАВ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА БЕЗОПАСНОСТИ В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИИ

А. С. Михайлова

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

**Аннотация:** в статье рассматриваются проблемы правового регулирования различных аспектов института безопасности в сфере информации. Отмечается несовершенство действующего законодательства в области обеспечения информационной безопасности и определены основные направления его совершенствования.

**Ключевые слова:** нормативно-правовые акты в инфосфере, институт безопасности в инфосфере, проблемы правового регулирования института безопасности в инфосфере, органы государственной власти Воронежской области, устав Воронежской области.

## THE CHARTER OF THE VORONEZH REGION AND PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTE OF SECURITY IN THE SPHERE OF INFORMATION

**Abstract:** the article deals with the problems of legal regulation of various aspects of the institution of security in the field of information. The imperfection of the current legislation in the field of information security is noted and the main directions for its improvement are identified.

**Key words:** normative legal acts in the sphere of information, institute of safety in the sphere of information, problems of legal regulation of the institute of safety in the infosphere, state authorities of the Voronezh region, the charter of the Voronezh region.

В совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов входит широкий круг вопросов законодательного регулирования информационных и инновационных отношений, в том числе вопросы обеспечения безопасности в сфере информации. Отметим, что в условиях технического прогресса и цифровизации темпы роста киберпреступности и проступков в области связи и информации являются самыми быстрыми на планете, и соответственно потребности общества в сфере противодействия информационным угрозам и ликвидации последствий их проявления тоже постоянно растут.

32

Органы государственной власти Воронежской области осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая нормативно-правовые акты (далее – НПА), которые конкретизируют и дополняют правовые акты федерального уровня в рассматриваемой области.

НПА в инфосфере, принятыми в Воронежской области, являются:

– законы Воронежской области: 1) от 12 марта 2008 г. № 13-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере информатизации в Воронежской области»; 2) от 24 января 2011 г. № 2-ОЗ «Об официальных сайтах государственных органов Воронежской области»;

– подзаконные акты: 1) Указ Губернатора Воронежской области от 9 октября 2007 г. № 127 «О комиссии по информационной безопасности при губернаторе Воронежской области»; 2) Постановление Правительства Воронежской области от 28 апреля 2011 г. № 340 «Об утверждении положения о едином реестре государственных информационных систем Воронежской области»; 3) Постановление Правительства Воронежской области от 5 октября 2011 г. № 854 «О порядке осуществления международных и внешнеэкономических связей правительством Воронежской области и исполнительными органами государственной власти области»; 4) Постановление Правительства Воронежской области от 18 ноября 2014 г. № 1024-ДСП «Об утверждении концепции защиты информации в Воронежской области»; 5) Постановление Правительства Воронежской области от 11 августа 2015 г. № 667 «Об утверждении инструкции о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в правительстве Воронежской области, исполнительных органах государственной власти Воронежской области»; 6) Постановление Правительства Воронежской области от 30 июня 2016 г. № 453 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности исполнительных органов государственной власти Воронежской области и подведомственных им учреждений»; 7) Распоряжение Правительства Воронежской области от 8 декабря 2016 г. № 852-р «Об обеспечении информационной безопасности при использовании средств телефонной связи»; 8) Постановление Правительства Воронежской области от 26 сентября 2017 г. № 748 «Об утверждении документов, определяющих политику в отношении обработки персональных данных в правительстве Воронежской области»; 9) Постановление Правительства Воронежской области от 2 ноября 2017 г. № 869 «Об определении угроз безопасности персональных данных, актуальных при обработке персональных данных в информационных системах персональных данных правительства Воронежской области, исполнительных органов государственной власти Воронежской области и подведомственных им организаций»; 10) Постановление Правительства Воронежской области от 29 августа 2018 г. № 7-ДСП «Об утверждении порядка использования технических средств, в которых применяются беспроводные технологии передачи данных и средства доступа к открытым информационным системам и информационно-телекоммуникационным сетям, в правительстве Воронежской области»; 11) Распоряжение Правительства Воронежской области от 1 июля 2019 г. № 574-р «Об организации регистрации пользователей государственных информационных ресурсов и государственных информационных систем Воронежской области» и др.

В большинстве своем указанные НПА регулируют отношения в области управления информацией в органах государственной власти Воронежской области и иных государственных органах Воронежской области, информационного взаимодействия между ними, а также касаются вопросов обращения и хранения документов, эксплуатации государ-

ственных информационных систем и защиты содержащейся в них информации.

Для предотвращения утечки информации в данных органах формируется целый комплекс мероприятий. Установлен порядок обращения со служебной информацией ограниченного распространения. В органах власти создаются структурные подразделения по защите информации<sup>1</sup>.

Кроме того, приведенный перечень НПА свидетельствует о том, что в правовой системе Воронежской области подзаконные акты занимают значительное место.

Нормы, регулирующие общественные отношения в инфосфере, содержатся и в Уставе Воронежской области. В системе нормативных правовых актов органов государственной власти Воронежской области Основной закон Воронежской области обладает высшей юридической силой<sup>2</sup>. Соответственно, положения Устава Воронежской области, закрепляющие права и законные интересы человека и гражданина в области получения и использования информации, имеют первостепенное значение.

Рассматриваемые права и свободы закреплены в ст. 11 «Право на информацию» Устава, согласно которой каждый житель Воронежской области имеет право участвовать в парламентских слушаниях, организуемых Воронежской областной Думой в установленном ею порядке; принимать участие в обсуждении проектов законов Воронежской области; письменно обращаться в Воронежскую областную Думу, к депутату Воронежской областной Думы, в исполнительные органы государственной власти Воронежской области, в органы местного самоуправления с предложениями по вопросам, относящимся к полномочиям соответствующего органа, и получать мотивированный ответ на свои обращения.

Особенно следует выделить положения ч. 1 и 3 ст. 11 Основного закона Воронежской области, обязывающие органы государственной власти Воронежской области и органы местного самоуправления формировать общедоступные фонды официальной информации, публиковать в СМИ информацию о назначении на должность и освобождении от должности руководителей исполнительных органов государственной власти Воронежской области, избрании (переизбрании) руководителей Воронежской областной Думы, о проведении конкурсов на замещение вакантных должностей гражданских служащих.

Необходимо сказать, что нормы, регулирующие общественные отношения в инфосфере, встречаются и в других статьях Устава Воронежской области. Так, согласно ст. 18 Устава к ведению Воронежской области относится определение региональной социально-экономической политики Воронежской области и принятие государственных программ Воронежской области, предусматривающих мероприятия в сфере ин-

<sup>1</sup> См.: О концепции защиты информации в Воронежской области : постановление Администрации Воронежской области от 13 октября 2005 г. № 1012 // Коммуна. 2005. 22 нояб.

<sup>2</sup> См.: Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 27.04.2021) // Коммуна. 2006. 10 июня.

формационного развития Воронежской области. Согласно ст. 21 органы государственной власти Воронежской области за счет средств областного бюджета занимаются созданием печатного средства массовой информации и сетевого издания для официального опубликования правовых актов органов государственной власти Воронежской области и другой официальной информации. Согласно ч. 1 ст. 9 Основного закона Воронежской области органы государственной власти Воронежской области могут выносить важнейшие вопросы социально-экономического развития Воронежской области, проекты НПА на народное обсуждение, и итоги обсуждения доводятся до сведения жителей Воронежской области через средства массовой информации. Согласно ч. 3 ст. 55 Устава органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом.

Отметим, что нормами Устава Воронежской области предусмотрены различные виды безопасности. Вводятся в оборот понятия «экологическая безопасность», «безопасность дорожного движения», «продовольственная безопасность», «безопасность населения», «государственная безопасность», «национальная безопасность страны». Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в тексте Устава ни разу не используется термин «информационная безопасность». Хотя известно, что информационная безопасность РФ является одной из составляющих национальной безопасности РФ<sup>3</sup>. Полагаем, что в Уставе Воронежской области следует четко определить механизмы обеспечения информационной безопасности.

На основе проведенного анализа НПА и научной литературы, посвященной исследованию проблем информационной безопасности, можно сделать следующие обобщающие выводы:

1) одним из главных направлений развития России является формирование в стране информационного общества; на сегодняшний день определены задачи внутренней и внешней политики государства по обеспечению информационной безопасности;

2) правовое регулирование инфосферы осуществляется всего лишь с конца 70-х гг. XX в. и ознаменовано началом четвертой информационной революции, соответственно институт безопасности в инфосфере – это сравнительно «молодой» институт, и естественно, что в повседневной жизни возникают многочисленные ситуации, которые недостаточно полно урегулированы действующими нормами права; следует признать, что право как регулятор общественных отношений в рассматриваемой обла-

---

<sup>3</sup> Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 50. Ст. 7074.

сти существенно отстает от темпов развития информационных и телекоммуникационных технологий и информационного общества в целом;

3) особенностью института безопасности в сфере информации является комплексный (межотраслевой) характер его правового регулирования; так, охранительные нормы, предусматривающие юридическую ответственность за совершение преступлений и проступков в области информации, содержатся в Уголовном кодексе РФ и в Кодексе РФ об административных правонарушениях;

4) принципы, на которых основывается правовое регулирование отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, закреплены в ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>4</sup>;

5) информационная безопасность неразрывно связана с деятельностью государства (в лице государственных органов и должностных лиц). Как правило, меры безопасности в инфосфере носят принудительно-государственный и правоограничивающий характер, применяются по инициативе компетентных государственных органов<sup>5</sup>;

6) решение проблем создания, внедрения и обеспечения эффективного использования информационных и телекоммуникационных технологий в приоритетных направлениях деятельности на региональном уровне ведет к более эффективной деятельности всего государства в целом;

7) нормы, регулирующие общественные отношения в инфосфере, содержатся не только в НПА федерального уровня, но и в региональных правовых актах; Устав Воронежской области является гарантом прав и законных интересов человека и гражданина в сфере информации;

8) учитывая особую значимость института безопасности в инфосфере в настоящее время, происходит активное совершенствование нормативной базы в сфере оборота информации, применения информационных технологий и обеспечения информационной безопасности; однако несмотря на то, что государство осуществляет довольно тщательное регулирование отдельных вопросов обеспечения безопасности в сфере информации, многие негативные явления (например, такие противоправные деяния, как удаленное администрирование, создание компьютерных вирусов и шпионских программ, успешная реализация вирусных атак на платежные системы, компьютерные сети государственных учреждений, мошенничество, совершенное с использованием сети Интернет, и др.) характеризуются особой распространенностью из-за недостаточной проработанности норм института безопасности в инфосфере; распространен-

<sup>4</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 11.06.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

<sup>5</sup> См.: Михайлова Л. С. О текущих тенденциях развития административно-правового института безопасности в сфере информации // Вестник Воронеж. ин-та МВД России. 2019. № 3. С. 197–204 ; Ведяхин В. М. Меры защиты как правовая категория // Право и политика. 2005. № 5. С. 67–71.

ность киберпреступлений, имеющих трансграничный характер, связана и с тем, что в большинстве случаев подобные противоправные деяния остаются безнаказанными; к проблемам расследования киберпреступлений можно отнести: несвоевременность их выявления (достаточно часто расследование начинается тогда, когда доказательства утеряны); дефицит следователей, имеющих не только юридическое образование, но и обладающих широким спектром знаний в сфере высоких технологий и навыками расследования киберпреступлений; нехватка высококвалифицированных экспертов, проводящих компьютерно-технические экспертизы на должном уровне;

9) на современном этапе можно выделить два основных направления совершенствования законодательства в информационной сфере. Первое направление связано с повышением структурной упорядоченности нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере информации, информационных технологий и защиты информации. На необходимость систематизации законодательства в этой области обращают внимание многие ученые, аргументируя это предложение большим массивом этих актов и разбросанностью правовых норм по отраслям права. По их мнению, в современных условиях требуется: упорядочение юридических терминов и правовых категорий, используемых в этих актах; издание различного рода собраний и сборников нормативных правовых актов, регулирующих отношения в инфосфере. Вторым направлением совершенствования действующего законодательства является устранение пробелов, затрудняющих организацию эффективного противодействия угрозам в инфосфере, а также упразднение дублирования правовых норм. Представляется, что решение данной проблемы должно быть реализовано в рамках скоординированной деятельности всех субъектов права законодательной инициативы.

*Центральный филиал Российского государственного университета правосудия*

*Михайлова Л. С., старший преподаватель кафедры правовой информатики, информационного права и естественнонаучных дисциплин*

*E-mail: mls55@mail.ru*

*Тел.: 8-952-553-13-66*

*Central branch of Russian State University of Justice*

*Mikhailova L. S., Senior Lecturer of the Legal Informatics, Information Law and Natural Sciences Department*

*E-mail: mls55@mail.ru*

*Tel.: 8-952-553-13-66*

# ТАЙНА ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ: ОТ АНОНИМНОСТИ К КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ

С. Н. Хорунжий

Воронежский государственный университет

**Аннотация:** в статье проводится анализ изменений правовой природы тайны голосования с учетом введения процедур электронного дистанционного голосования. Современные черты тайны голосования как одной из конституционно защищаемых ценностей, позволили сделать ряд научно-практических выводов, обусловленных тем, что при организации дистанционного электронного голосования юридическая конструкция «тайны голосования» от презумпции анонимности своего фактического содержания переходит в плоскость информации со специальным правовым режимом. Тайна голосования становится одним из видов персональных данных, которым придается режим конфиденциальности. Последнее обусловлено объективными причинами информационно-технологического функционирования системы электронного голосования. В свою очередь, внедрение дистанционного электронного голосования требует актуализации норм действующего законодательства, регламентации изменений, что будет способствовать компенсации, объективно сопутствующей современному уровню развития информационного общества, технологическим тенденциям, где технология не только влияет, но отчасти может предопределить правовую возможность реализации конституционного права свободного голосования. Решение столь деликатной задачи видится в установлении баланса частных и публичных интересов соответствующим современным реалиям, выработке пропорциональных процедур в сфере избирательного законодательства.

**Ключевые слова:** дистанционное электронное голосование, тайна голосования, конфиденциальность, анонимность, пропорциональность, баланс частных и публичных интересов, Венецианская комиссия.

## THE SECRECY OF THE BALLOT: FROM ANONYMITY TO CONFIDENTIALITY

**Abstract:** the article analyzes the transformation of the legal nature of the secret of voting, taking into account the introduction of electronic remote voting procedures. Modern features of the secrecy of voting as one of the constitutionally protected values, made it possible to draw a number of scientific and practical conclusions due to the fact that when organizing remote electronic voting, the legal structure of the “secret of voting” from the presumption of anonymity of its actual content turns into information with a special legal regime. Voting secrecy is becoming one of the types of personal data that is given confidentiality. The latter is due to objective reasons for the information technology functioning of the electronic voting system. In turn, the introduction of remote electronic voting requires updating the norms of current legislation, regulating changes, which will help compensate for the technologically centric trends that are objectively accompanying the modern level of development of the information society, where technology not only affects, but can partially predetermine the legal possibility of exercising the constitutional right of free voting. The solution to such a delicate task is seen in the establishment of a balance of private and public interests in accordance with modern realities, the development of proportional procedures in the field of electoral legislation.

**Key words:** *remote electronic voting, secrecy of voting, confidentiality, anonymity, proportionality, balance of private and public interests, Venice Commission.*

Тайна голосования, являясь одним из фундаментальных принципов избирательного законодательства и выступая конституционной гарантией свободных выборов, имеет значительную историю своего юридического развития, а также гражданского осмысления. Будучи юридической формой согласования внутренней воли голосующего с внешним ее выражением, призванной исключить возможность влияния третьих лиц на избирателя, в ходе истории развития избирательных процедур тайна голосования претерпевала самые различные преобразования: от аккламации времен Гомера («Все изъявили согласие криком всеобщим...»<sup>1</sup>) до «голосования ногами» и остракизма. Нормативное закрепление тайны голосования (при выборах магистратов) было произведено лишь в 139 г. до н. э. Гаем Гракхом. Последнее отменяло прямой контроль за волеизъявлением, давало определенную свободу выбора, способствовало снижению электоральных правонарушений, связанных с подкупом голосов и «административным давлением»<sup>2</sup>. Последующее за этим принятие целой группы законов (*leges de ambitu*) было направлено на противодействие злоупотреблению кандидатами своим статусом, что имело место в ходе агитационной кампании при реализации ими своих политических амбиций (*ambitio* – обход Форума и других публичных мест в целях «соискания или домогательства почетной должности») с целью исключить любое недопустимое воздействие на формирование свободной воли избирателя.

Если первый шаг был обусловлен введением тайны голосования в ткань электоральных процедур, то последующие за этим этапы вызваны объективным процессом становления и развития соответствующих норм избирательного законодательства, пропорциональным имеющим место политическим, правовым и организационным реалиям развития общества и государства<sup>4</sup>.

В этом смысле укажем на следующие характерные черты тайны голосования в законодательстве России.

<sup>1</sup> Гомер. Илиада. Л., 1990. Стих 20.

<sup>2</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права : учеб. пособие / под ред. Ю. А. Веденева, Н. А. Богодаровой ; ЦИК РФ, РЦИОИТ. Калуга, 2002. С. 64–67.

<sup>3</sup> См.: Брагова А. М. Понятие *ambitio* в трудах Цицерона // Ученые записки Новгород. гос. ун-та им. Ярослава Мудрого. 2019. № 4 (22). С. 1–4 ; Рогачевский Л. А. *Ambitus* : электоральная коррупция в римской республике и ранней римской империи (практика выборов и законодательство) // Правоведение. 2015. № 1 (318). С. 162.

<sup>4</sup> Вместе с тем, справедливости ради, следует отметить, что в политико-правовой мысли высказывались и противоположные взгляды на допустимость и уместность тайны голосования. Так, например, по мнению М. Робеспьера, идеалистическая Республика будущего должна была использовать принципы открытого голосования, ибо «гласность – опора добродетели, охрана правды, гроза преступления, бич для интриги» (*Робеспьер М. Избранные произведения* : в 3 т. Т. 2. М. : Наука, 1965. С. 348).

**Первое: нормативное закрепление.** В отличие от Конституции РСФСР 1918 г., не закреплявшей тайну голосования и отдававшей прерогативу определения формы инструктивным предписаниям соответствующих органов, устанавливающим преимущественно открытое голосование, текст действующей Конституции Российской Федерации содержит прямое конституционное признание тайны голосования, но применительно только к выборам Президента Российской Федерации (ч. 1 ст. 81 Конституции РФ)<sup>5</sup>.

В отношении других выборов, а также референдума тайна голосования закреплена в качестве самостоятельного принципа в ст. 3 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ № 67). Аналогичные положения содержат основные принципы проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, установленные Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Анализ норм действующего законодательства, а также правоприменительной практики позволяет говорить, что тайна голосования является одной из конституционно защищаемых ценностей<sup>6</sup>.

**Второе: внутреннее содержание.** Попытка нормативного определения тайны голосования, предпринятая федеральным законодателем в ст. 7 ФЗ № 67, устанавливает, что «голосование на выборах и референдуме является тайным, исключая возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина».

Немного более содержательным следует признать положения ч. 1 ст. 5 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, которая соблюдение принципа тайного голосования раскрывает как «исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей, обеспечение равных условий для свободного выбора».

**Третье: обеспечительные процедуры.** Действующее избирательное голосование весьма подробно устанавливает механизмы реализации тайны голосования, что косвенным образом так или иначе дополняет пробелы его юридического внутреннего содержания. Кроме того, уголовное законодательство предусматривает ответственность за нарушение тайны голосования (ст. 141 УК РФ).

<sup>5</sup> Конституционная допустимость применения конструкции «личной тайны», предусмотренной ч. 1 ст. 23 Конституции РФ, универсализации (или трансформации) ее к «тайне голосования» нуждается в самостоятельном и подробном анализе, что выходит за рамки задач, стоящих перед настоящим исследованием.

<sup>6</sup> См.: Хорунжий С. Н. Субъективные публичные права : некоторые аспекты происхождения и содержания // Мониторинг правоприменения. 2018. № 3 (28). С. 9–15.

В качестве процедур, направленных на реализацию и обеспечение тайны голосования, назовем лишь некоторые, имеющие значение для раскрытия содержания рассматриваемой нами категории аспекты: а) невозможность самостоятельно поставить подпись за получение бюллетеня порождает у такого лица право воспользоваться помощью другого, которое обязано указать свои ФИО и поставить подпись; б) каждый гражданин голосует за себя лично, голосование за других не допускается; в) гражданин, не имеющий возможности самостоятельно заполнить бюллетень, вправе воспользоваться помощью другого избирателя; г) в кабине (или ином месте для голосования, в том числе «настольных уголках или столиках с перегородками») <sup>7</sup> должно быть исключено нахождение других лиц и др.

Указанные выше положения выступают процедурными гарантиями обеспечения принципа тайны голосования, что позволяет сформулировать следующие значимые для определения юридической природы «тайны голосования» суждения.

***Во-первых: тайна голосования – анонимность абсолютная или относительная.***

Тайна голосования, выступая правом избирателя и одновременно обязанностью организующей комиссии, а также иных участников избирательной кампании, кампании референдума, тем не менее *не носит абсолютного характера*: волеизъявление конкретного лица со всей определенностью становится известно другому избирателю в случае оказания предусмотренной законом помощи другому. Кроме того, нормы российского законодательства не запрещают избирателю сообщить результат своего волеизъявления, если это не подпадает под признаки агитации <sup>8</sup>.

В этом смысле тайна голосования отчасти сближается с другими весьма близкими правовыми конструкциями: тайной страхования (ст. 946 Гражданского кодекса РФ), банковской тайной (п. 1 ст. 857 ГК РФ), налоговой тайной (ст. 100 Налогового кодекса РФ), тайной усыновления (п. 1 ст. 139 Семейного кодекса РФ), нотариальной тайной (ч. 2 ст. 16 Основ законодательства РФ о нотариате), адвокатской тайной (п. 1 ст. 8 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»), аудиторской тайной (ст. 9 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности») и др. Все они устанавливают определенный правовой режим ограничения доступа к данной информации со стороны третьих лиц.

<sup>7</sup> См.: Определения Верховного Суда РФ от 20 июля 2000 г. № 45-Г00-28 ; от 21 июня 2005 г. № КАС05-271.

<sup>8</sup> Заметим, что существуют значительно более жесткие позиции. Так, по мнению Венецианской комиссии, тайное голосование – это не только право, но и обязанность, невыполнение которой должно наказываться посредством признания недействительным любого избирательного бюллетеня, содержание которого стало известно другим лицам (См.: Свод рекомендуемых норм при проведении выборов : руководящие принципы и пояснительный доклад (Венеция, 18–19 октября, 2002 г.), (заключение № 190/2002, Страсбург, 28 июля 2016 г.).

Иными словами, охраняемая законом тайна предполагает не анонимность, но конфиденциальность, требующую под угрозой наступления неблагоприятных последствий исключить возможность не предусмотренного законом распространения соответствующей информации в отношении конкретного лица третьим лицам. В этом смысле если тайна голосования в «традиционном» процессе предполагает принципиальный запрет на раскрытие волеизъявления лица (например, когда наблюдателю стало известно о голосовании избирателя), то применительно к другим видам охраняемой законом тайны разрешается возможность владения соответствующей информацией в порядке, предусмотренном нормами действующего законодательства, но под запретом ее разглашения и свободного распространения (п. 4, 5 ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – ФЗ № 149).

Особенности дистанционного электронного голосования, объективно исключающие целый ряд существующих негативно возможных вариантов реализации конституционного права избирать и быть избранным, с очевидностью влекут за собой новые, не известные для традиционной формы голосования, риски. В частности, если простановка знака («галочки») в бумажном бюллетене для избирателя ясна и не вызывает сомнения в аутентичности совершенного именно им конкретного акта волеизъявления, то использование электронных технологий может вызывать вопросы к правильности учета выраженной голосующим позиции ввиду обусловленным электронно-технологическими особенностями голосования его материально неочевидным результатом.

В этих целях юридическая конструкция «тайны голосования» может рассматриваться не как анонимность лица, неизвестным образом даже для него самого зафиксированного внешнего волеизъявления, но как определенный режим информации, **закрытый** для всех третьих лиц, кроме самого избирателя<sup>9</sup>.

Таким образом, тайна голосования, не являясь абсолютной, исключая анонимность, приобретает характер специальной информации, **закрытой** для всех, кроме ее обладателя. В этом смысле на повестку дня выходит вопрос о пропорциональности вводимых процедур электронного дистанционного голосования конституционно защищаемым ценностям, и в частности, права на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ). Баланс частных и публичных интересов – путь для поиска надлежащего ответа<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> См.: *Кравец Д. А.* Содержание тайны голосования как разновидности правового режима информации в российском государстве // Известия Саратовского университета. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2015. Т. 15, вып. 4. С. 446–451.

<sup>10</sup> См.: *Хорунжий С. Н.* Правовой баланс как самостоятельная юридическая ценность : механизмы его обеспечения и регулирования : монография. Воронеж, 2019. С. 36.

**Во-вторых: тайна голосования – категория персональных данных.** Приобретение тайной голосования указанных выше особенностей применительно к дистанционному электронному голосованию, тем не менее, не делает ее правовой фикцией, но приобретает вид персональных данных. Под ними, как известно, в соответствии с п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – ФЗ № 152) понимается любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному физическому лицу (субъекту персональных данных).

В свою очередь, ФЗ № 149 информацию определяет как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления (п. 1 ст. 1 ФЗ № 149).

Широта содержащихся в приведенных законах дефинициях обоснованно стала поводом для многочисленных критических высказываний. Вместе с тем предусмотренные нормативными правовыми актами правовые конструкции, процедуры и механизмы позволяют уже сейчас говорить о возможности их применения при организации дистанционного электронного голосования.

В частности, исключение возможности ознакомления с волеизъявлением конкретного лица – закрытость для третьих лиц – может обеспечиваться посредством уже существующих в нормах действующего законодательства требований конфиденциальности. В соответствии с п. 7 ст. 1 ФЗ № 149 конфиденциальность информации представляет собой обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя. Схожим образом определяются предъявляемые ФЗ № 152 требования к операторам персональных данных, которые «обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных» (ст. 7).

Данные законоположения при организации дистанционного электронного голосования позволяют, с одной стороны, персонализировать волеизъявление конкретного лица и тем самым исключить опасения о возможности, например, использования «накруток», «ботов», а также иным образом злоупотреблять электронными технологиями и, с другой стороны, обеспечить тайну электронного голосования.

Таким образом, в рамках действующего законодательства тайна голосования при организации дистанционного электронного голосования становится одним из видов персональных данных, которым ввиду первоначальной конституционной значимости должен придаваться специальный режим конфиденциальности.

**В-третьих: конфиденциальность и деперсонализация электронного голосования.** ФЗ № 152 говорит об «обезличивании персональных данных», под которыми понимаются «действия, в результате которых становится невозможным без использования дополнительной информации определить принадлежность персональных данных конкретному субъекту персональных данных» (п. 9 ст. 3), например, в це-

лях повышения эффективности государственного или муниципального управления (подп. 9.1 п. 1 ст. 6).

Применительно к организации дистанционного электронного голосования рассматриваемый элемент деперсонализации (обезличивания) предполагает как минимум две составляющих: правовую и технологическую. При этом вторая без надлежащих процедурных гарантий приобретает преобладающее значение. Отсутствие дополнительных нормативных гарантий процедуры голосования может быть поставлено в безусловную зависимость от функционирования технологического инструментария.

Справедливости ради скажем, что вопрос о вовлечении в избирательные правоотношения тесно связанных с ними материальной, организационно-функциональной составляющей вовсе не нов. В частности, использование ГАС «Выборы» давно не вызывает каких-либо теоретических и практических проблем. Вместе с тем в целях исключения одностороннего усиления в избирательных правоотношениях технологической составляющей потребуются пересмотр норм действующего законодательства для юридической «инкорпорации» процедур дистанционного электронного голосования в ткань электоральных общественных отношений.

Обратим внимание, что как в первом, так и во втором высказанных выше суждениях весьма ярко проявляется неоднократно указанный в научной литературе комплексный характер избирательного законодательства, которое выходит за рамки классических электоральных требований и процедур, затрагивает смежные отраслевые и межотраслевые сферы знаний и правовые компетенции. Последнее особо проявляется в процедуре деперсонализации или «обезличивания персональных данных».

Данные обстоятельства позволяют говорить о новых элементах избирательной системы, объединяющей явления как правового, так и неюридического характера<sup>11</sup>.

С точки зрения избирательного права введение рассматриваемых электронных технологий вызывает необходимость дальнейшего развития процедур избирательного законодательства, связанных с обеспечением гласности, публичности, открытости и гражданской подконтрольности избирательных процедур, исключаяющей при этом влияние на волеизъявление конкретного лица. Усиление указанных принципов не исчерпывает возможные дальнейшие пути реформирования избирательного законодательства<sup>12</sup>.

Таким образом, требуется переосмысление процедурной реализации «традиционной» тайны голосования, причем не только с точки зрения юридино-технологического содержания исследуемой категории, но и с

<sup>11</sup> См.: Биктагиров Р. Т. Становление избирательного права России и стадии избирательного процесса // Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 1–2. С. 51–52.

<sup>12</sup> См.: Хорунжий С. Н. Проблемы защиты прав человека в обеспечении конституционно защищаемых ценностей электоральной демократии // Законы России : опыт, анализ, практика. 2020. № 4. С. 56–62.

более широких позиций – переоценка влияния тайны голосования на результаты выборов.

**В-четвертых: тайна голосования и действительность волеизъявления.** Никким образом не умаляя тайны голосования как гарантии свободных выборов, исключающих возможность какого-либо влияния на избирателя или контроля его волеизъявления, укажем, что нормы действующего законодательства не ставят знака равенства между тайной голосования и признанием результатов выборов (действительности волеизъявления).

В частности, ст. 77 ФЗ № 67, устанавливающая основания отмены решения об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, не содержит каких-либо прямых ссылок на обстоятельства, связанные с нарушением тайны голосования. Более того, даже совершение поименованных в федеральном законе нарушений не является безусловным основанием для непризнания соответствующих решений, но лишь в случае, когда совершенные деяния не позволяют либо с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, либо выявить действительную волю избирателей.

Следовательно, справедливо предположить, что негативные последствия нарушения тайны голосования имеют квалифицирующее значение для итогов голосования также в аналогичных ситуациях, например, как совершение «других нарушений законодательства Российской Федерации о выборах и референдуме, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей, участников референдума» (подп. «д» п. 1.2 ст. 77 ФЗ № 67).

Таким образом, тайну голосования можно рассматривать как один из элементов действительности волеизъявления лица, наряду со свободой формирования его электоральной позиции, исключающей принятие таким гражданином решения под влиянием или контролем других лиц. В противном случае мы будем иметь дело с пороком воли – ситуации, когда внутренняя воля лица не соответствует внешнему выражению.

Рассмотренные выше нормы действующего законодательства, а также сформулированные в результате правового анализа суждения позволяют сделать следующие выводы.

Организация дистанционного электронного голосования требует уточнения ряда норм действующего законодательства в части обеспечения тайны голосования, предполагающей переход от анонимности традиционного голосования с использованием бумажных бюллетеней к обезличиванию полученной оператором информации, означающей запрет на ее распространение иными лицами, но позволяющий при этом провести персонализацию результатов такого голосования. Полученная при данных условиях информация о волеизъявлении лица приобретает статус конфиденциальной и может быть отнесена к персональным данным.

Необходимость актуализации норм действующего законодательства, вызванная внедрением дистанционного электронного голосования, будет способствовать компенсации, объективно сопутствующей современно-

му уровню развития информационного общества, технологоцентричным тенденциям, где технология не только влияет, но отчасти может определять правовую возможность реализации конституционного права свободного выбора. Решение столь деликатной задачи видится в установлении баланса частных и публичных интересов, соответствующих современным реалиям развития общества и государства, выработке пропорциональных процедур в сфере избирательного законодательства.

*Воронежский государственный университет*

*Хорунжий С. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, секретарь Избирательной комиссии Воронежской области*

*Voronezh State University*

*Khorunzhiy S. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department, Secretary of the Election Commission of the Voronezh Region*

# **ВОРОНЕЖСКАЯ ОБЛАСТЬ МЕЖДУ «ГИБРИДНЫМ РЕЖИМОМ» И «ЭЛЕКТОРАЛЬНЫМ АВТОРИТАРИЗМОМ»: ПОЛИТИКО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Л. А. Гончаров**

Воронежский институт экономики и социального управления

**Аннотация:** в статье раскрывается проблематика укрепления региональных политических систем. Административно-бюрократическая модель управления, «электоральный авторитаризм» стали следствием социально-экономической системы и логики государственного управления. Указанные тенденции наблюдаются в процессе регулирования публичной власти в российских регионах.

**Ключевые слова:** региональная политическая система, гибридный режим, электоральный авторитаризм, политическая стабильность, Воронежская область.

## **VORONEZH REGION BETWEEN THE "HYBRID REGIME" AND "ELECTORAL AUTHORITARIANISM": THE POLITICAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF REGIONAL GOVERNMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT**

**Abstract:** the article reveals the problems of strengthening regional political systems. The administrative and bureaucratic management model, "electoral authoritarianism" have become a consequence of the socio-economic system and the logic of public administration. These trends are observed in the process of regulating public power in the Russian regions.

**Key words:** regional political system, hybrid regime, electoral authoritarianism, political stability, Voronezh region.

Эффективное и успешное функционирование государственной власти на федеральном уровне невозможно без достижения политической стабильности на уровне регионов, в субъектах Российской Федерации. В связи с этим важное значение приобретает политическая стабильность на региональном уровне, где сосредотачивается значительный массив управленческой работы, непосредственная реализация социально-экономического и политического курса. В этом плане существенным фактором эффективного управления становится конституционное или уставное регулирование организации и деятельности публичной власти на региональном уровне.

Проблематика совершенствования уставной организации региональных политических систем в контексте укрепления политической стабильности и выстраивания государственного управления будет оставаться одной из самых актуальных, чему способствуют и события последних лет, когда политические системы ряда государств под воздействием внутренних и внешних факторов за короткий отрезок времени были дестабилизированы.

В настоящее время одной из важнейших проблем российской власти является низкий уровень доверия граждан к деятельности государственных учреждений<sup>1</sup>. К ряду проблем также относятся отчужденность власти от населения, социальная апатия, а также представление о том, что власть не добивается значимых результатов. Такие общественные настроения приводят к тому, что властные инициативы не находят должной поддержки у населения. В результате наблюдаются определенные сложности при реализации тех или иных решений органов государственной власти.

Указанное обстоятельство объясняется во многом тем, что до сих пор нет четких, понятных идеологических ориентиров развития российского государства, не принят в публичном пространстве общественно-политический идеал. Это отражается в целом на восприятии и конституционного строительства, и общего курса реформирования. В общественном сознании современное российское государство застряло между системами централизованного командно-административного и либерально-демократического управления, между авторитарной и демократической системой.

В политической науке такие режимы, которые сочетают в себе авторитарные черты с демократическими, получили наименование «гибридных»<sup>2</sup>. По своей сути такие «гибридные режимы» являются авторитарными под демократическим фасадом, где демократические практики и институты носят имитационный и легитимирующий характер. Именно имитационность демократических процедур со стороны власти позволила называть такую практику «электоральным авторитаризмом».

Действительно, в России на федеральном и региональном уровне характерной чертой стало постепенное монополизирование политического пространства. Бюрократия, по сути, возвышается над общественно-политическими институтами, выступая не только в качестве верховного арбитра, но и сценариста и администратора значимых общественно-политических процессов. Сама партийная система и структура гражданского общества оказывается выстроенной под запросы исполнительной власти. В силу этого снижается активность гражданских институтов и политических партий. Бюрократия в настоящее время остается инициатором всех изменений и реформ, она же концентрирует управление финансовыми ресурсами<sup>3</sup>.

Главным в наличии имитации демократических компонентов представляется стремление исполнительной власти минимизировать полити-

<sup>1</sup> См.: Петухов Р. В. Запрос на перемены : политико-ценностное измерение // Полис. Политические исследования. 2020. № 6. С. 103–118.

<sup>2</sup> См.: Антонович Н. А. Гибридные политические режимы в типологии политических систем // Научные труды Республиканского института высшей школы. 2019. № 18. С. 25–32.

<sup>3</sup> См.: Попова Ю. В. Политический режим современной России : электоральный авторитаризм, персоналистский режим, султанизм? // Развитие политических институтов и процессов : зарубежный и отечественный опыт : материалы IX Всерос. науч.-практ. конф. Омск, 2018. С. 116–122.

ческую конкуренцию и иметь политические партии в качестве приводного ремня бюрократической машины.

Таким образом, в России на федеральном и региональном уровне сложилась административно-бюрократическая модель управления, опирающаяся на «электоральный авторитаризм» (центральная власть допускает политическую конкуренцию в регионах только в целях легитимации и поддержки регионального руководства).

Конституционное (уставное) регулирование публичной власти в российских регионах в целом развивается в русле этой же тенденции. Не является исключением и Воронежская область. Уставные изменения последних лет закрепляют курс на обеспечение политической стабильности за счет усиления административно-бюрократической модели государственного управления и исполнительной вертикали власти при внешнем сохранении в качестве демократического элемента межпартийной конкуренции.

В этой связи основными политико-институциональными характеристиками Воронежской области как региональной политической системы современной России становятся моноцентричный и персоналистский характер власти, доминирование исполнительной ветви власти над законодательной, имитация демократических процедур и политической конкуренции, ручной режим управления.

Для Воронежской области все эти черты характерны не только на региональном, но и на муниципальном уровне, где основные полномочия, рычаги управления и власть сосредоточены в администрации района, а сама администрация находится в экономической и, как следствие, в политической зависимости от регионального правительства – государственной власти, получая финансирование, отчитываясь перед госвластью.

Данные политико-институциональные рамки во многом являются следствием сложившейся в России социально-экономической системы, где абсолютно приоритетные позиции в экономике и политическом влиянии имеют сферы, связанные с масштабной государственной поддержкой и финансированием – энергетика, строительство, сельское хозяйство (агрохолдинги), оборонная и тяжелая промышленность (добывающая, металлургия). Также это касается и распределения ВВП, социально-экономических благ, когда 1 % населения владеет более 70 % национального богатства. Все это находит отражение в формировании состава регионального парламента Воронежской области. Одним словом, монополизация в экономической сфере имеет своим следствием и политическую монополизацию.

В Воронежской области центральным субъектом в политическом пространстве региона является губернатор. Основной поток законодательных изменений в региональный парламент поступает от правительства области по инициативе губернатора. Следует отметить, что в целом, бюджет области является дотационным. Этот факт во многом является следствием формирования федерального бюджета, в который поступает 1/8 ВВП страны, что является недостаточным для проведения масштаб-

ных преобразований, реализации полноценной социальной политики и диктует необходимость для федерального уровня власти централизации управления финансами от их сбора до распределения.

В дальнейшем в условиях сохранения санкций, нестабильности мировых цен на энергоносители, усиления эскалации военных конфликтов бюджетные траты будут нарастать, повышаться налоги, будет усиливаться централизация управления, контроль над расходованием средств и их собираемостью. При низком уровне развития реального сектора экономики Россия остается экспортно ориентированной сырьевой экономикой, что определяет необходимость участия в глобальном переделе рынка энергоресурсов. В условиях обострения геополитической борьбы, сохранения угрозы внутривластной дестабилизации бюджет будет ориентирован на оборонный заказ, а административно-бюрократическая система будет укрепляться в сторону усиления централизации и ограничения демократических элементов (оставляя элементы выборности на местах). Вертикаль власти, контроль за расходованием средств и политическая стабильность – приоритетный вектор для власти.

В этом плане понятны поправки в Конституцию и изменения регионального законодательства<sup>4</sup>. Например, что касается местного самоуправления, то оно, по сути, встраивается в государственную систему управления.

Таким образом, и региональное развитие Воронежской области, особенно что касается уставного регулирования деятельности публичных органов власти, будет сохранять направление на встраивание в формирующуюся вертикаль власти, развиваться с общей логикой общегосударственного развития – формирования государства с вертикально централизованным управлением.

Так, в Воронежской области, как уже сказано, усиливается зависимость органов местного самоуправления от государственной власти. В местном самоуправлении видят продолжение государственной власти, отдают приоритет сильной крепкой власти с командной иерархичной системой. По сути, местное самоуправление – нижний этаж государственной власти с элементами выборности. Выстроенная партийная вертикаль власти через «Единую Россию» в реальности есть административно-бюрократическая вертикаль управления, инструмент централизации управления. Главную роль играет не партийный фактор, а личные качества главы, его профессионализм, популярность, умение обеспечить электро-  
50  
ральную стабильность.

Тем не менее в этих рамках в период губернаторства А. В. Гордеева был выработан достаточно высокий уровень социально-экономической и политической стабильности. В области началось, казалось бы, реальное возрождение общественных организаций, внесены положительные изме-

<sup>4</sup> См.: Малинова О. Ю. Конституционный процесс как символическая политика : дискуссии о поправках к Конституции РФ, 1993–2020 // Полис. Политические исследования. 2021. № 3. С. 17–37.

нения в систему местного самоуправления, началась организация работающей сети ТОС. Губернатор предпринял ряд значимых шагов в установлении взаимодействия органов власти с гражданскими структурами, создании и расширении законодательной базы для некоммерческих объединений. Особенность ситуации в Воронежской области заключается и в том, что ключевые структуры гражданского общества однозначно поддерживали губернатора в его начинаниях и деятельности. А. В. Гордеев стал проводить серьезную работу по оптимизации деятельности и повышению эффективности регионального парламента, регулярно выступая и присутствуя на заседаниях областной Думы, встречаясь с представителями политических партий и депутатами по поводу выработки программы совместных действий, согласования интересов, выявления проблем в области управления. Работа Воронежской областной Думы стала проходить в тесном взаимодействии с правительством области. Массив региональных законодательных актов, итоги законотворческой деятельности послужили оптимизации управления, повышению качества проводимой политики, формированию и сохранению стабильного социально-экономического курса. Важным механизмом взаимодействия власти и общества стало создание сети общественных приемных губернатора области во всех муниципальных районах и городских округах, что позволяет более полно учитывать весь спектр мнений и интересов населения не только областного центра, но и районов области.

Крайне важное место занимает в деятельности исполнительной власти области и работа с общественными объединениями. Так, в Воронежской области успешно работает региональная общественная ассоциация «Общественная палата Воронежской области». В 2010 г. была сформирована Национальная палата при губернаторе в целях повышения эффективности реализации государственной национальной политики на территории Воронежской области, укрепления межнационального согласия и взаимопонимания, сохранения и развития национальной и культурной самобытности народов, проживающих на территории Воронежской области<sup>5</sup>.

Стало актуальным развитие институтов гражданского общества в сфере местного самоуправления на основе повышения активности и ответственности собственников жилого фонда, реализации социальных прав и гарантий граждан в сфере жилищной политики и ЖКХ, вопросов, на которые необходим консолидированный ответ общества. В частности, многократно обсуждались проблемы управления многоквартирными домами, даны рекомендации по внедрению механизмов эффективного функционирования ЖКХ в Общественную палату РФ. Наблюдается заметный рост гражданской активности в вопросе взаимодействия жильцов в рамках ТСЖ и ТОС: создание ТСЖ, советов МКД (многоквартирного дома).

---

<sup>5</sup> См.: Гражданское общество : состояние и перспективы развития в Воронежской области : монография / Л. Н. Алисова, В. И. Селютин, Л. А. Гончаров. Воронеж, 2016. 364 с.

Следует отметить, что многие общественные процессы, связанные с гражданской активностью и ответственностью, не имея аналогов, в том числе на уровне Федерального центра, зарождались в области раньше, чем в других субъектах Федерации. Безусловно, в данном направлении имеется много нерешенных проблем. В области еще очень слабо развиты институты гражданского общества, в том числе этнокультурной и миротворческой направленности<sup>6</sup>.

Губернатор А. В. Гусев в значительной степени пытается сохранить и продолжить начатый А. В. Гордеевым курс. В Воронежской области продолжают изменяться в лучшую сторону условия для развития гражданского общества, дальнейшего сохранения поступательного экономического роста. В условиях санкций и экономического спада в целом, сохраняется положительная динамика, хоть и замедленного темпа.

Следует отметить, что институт губернаторства в современной России находится в процессе постоянной трансформации. Изменениям подвергаются политико-институциональные характеристики губернаторства в региональном политическом пространстве, взаимоотношения губернатора с федеральной властью, региональными элитами, политическими партиями, населением. Трансформация института губернаторства приводит и к изменению роли губернатора в региональном политическом пространстве.

Для Воронежской области, как и для большинства регионов, характерными чертами «губернаторского стиля» остаются моноцентричность, персонализм, «ручной» режим управления. Фактически в современных условиях система политико-административного управления в Воронежской области практически полностью выстраивается главой региона. Губернатор остается центральным актором в политическом пространстве региона и занимает доминирующее положение среди других участников политического пространства. В целом, положение губернатора в региональной политической системе Воронежской области соответствует политическим реалиям современной России. Как глава региона он доминирует и в системе разделения властей. После 2000 г. этот факт зафиксирован уставными изменениями региона. Губернаторы, покинув Совет Федерации, перестали быть политиками федерального масштаба. Однако не произошло снижения статуса губернатора на региональном уровне. С одной стороны, губернаторы оказались встроены в «вертикаль власти» по административно-управленческой и партийно-политической линиям. Возврат к прямым выборам, введение муниципального фильтра по факту картины не изменили. Основными задачами губернатора в политическом плане становятся укрепление вертикали власти по линии федеральный центр – регион – местное самоуправление и обеспечение политической стабильности, главным образом, путем предсказуемого

<sup>6</sup> См.: Селютин В. И., Снегирева Е. С. Практики взаимодействия региональных структур гражданского общества с органами государственной и муниципальной власти (на примере Воронежской области) // Власть. 2019. № 6. С. 58–62.

воспроизводства политической системы в период выборов. С другой стороны, губернаторы получили сильные рычаги управления, что позволяет им занимать доминирующее положение в политическом пространстве. Одновременно отмечается тенденция к повышению ответственности главы региона.

В то же время экономическая слабость, значительная дотационность и задолженность регионов приводят к тому, что главным фактором дестабилизации станет социально-экономический фактор. И соответственно, достижение политической стабильности должно будет идти не только через укрепление управленческих институтов, не только путем внесения уставных изменений в деятельность органов публичной власти, но через эффективное социально-экономическое управление.

В перспективе сложившаяся модель регионального управления могла бы стать образцом для конституционных изменений федерального уровня. Подразумевается модель, когда по примеру российских регионов глава государства формирует и возглавляет правительство, опираясь при этом на парламентское большинство или коалиционный консенсус. Такая конструкция унифицирует систему власти в России, ведь на уровне региона уже давно глава субъекта одновременно формирует и возглавляет правительство, имея при этом абсолютную партийную поддержку в региональном парламенте.

*Воронежский институт экономики  
и социального управления*

*Гончаров Л. А., кандидат политических наук, доцент, заведующий кафедрой политологии, управления и регионоведения*

*Voronezh Institute of Economics and  
Social Management*

*Goncharov L. A., Candidate of Political  
Sciences, Associate Professor, Head of  
the Political Science, Management and  
Regional Studies Department*

# РОЛЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОЗДАНИИ БЛАГОПРИЯТНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КЛИМАТА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

**Аннотация:** в статье исследуются вопросы регулирования экономических основ конституционным законодательством субъектов Российской Федерации, направления реализации государственной экономической политики России в сфере поддержки предпринимательства. Анализируются формы взаимодействия органов публичной власти и предпринимательских структур в Воронежской области, а также особенности и условия формирования благоприятного экономического климата в условиях пандемии. В результате анализа конституций и уставов выявлены особенности закрепления и содержания принципов основ экономических отношений в отдельных регионах страны, предлагаются направления совершенствования форм взаимодействия государства и бизнеса на современном этапе.

**Ключевые слова:** конституция (устав) субъекта Российской Федерации, принципы основ экономического строя, благоприятный экономический климат, деловая среда, взаимодействие власти и бизнеса, бизнес-сообщество, баланс публичных и частных интересов в экономической сфере.

## THE ROLE OF PUBLIC AUTHORITIES IN CREATING A FAVORABLE ECONOMIC CLIMATE IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Abstract:** the article examines the issues of regulating the economic foundations by the constitutional legislation of the constituent entities of the Russian Federation, the directions of the implementation of the state economic policy of Russia in the field of supporting entrepreneurship. The author analyzes the forms of interaction between public authorities and business structures in the Voronezh region, as well as the features and conditions for the formation of a favorable economic climate in a pandemic. As a result of the analysis of constitutions and statutes, the features of consolidation and content of the principles of the foundations of economic relations in individual regions of the country are revealed, directions for improving the forms of interaction between the state and business at the present stage are proposed.

**Key words:** constitution (charter) of a constituent entity of the Russian Federation, principles of the foundations of the economic system, favorable economic climate, business environment, interaction between government and business, business community, balance of public and private interests in the economic sphere.

Условием эффективной государственной политики, направленной на экономическую стабилизацию и подъем российской экономики, установление конституционного публичного экономического порядка, является координация усилий всех ветвей власти на федеральном и региональном уровнях.

Как и российское государство в целом, регионы участвуют в формировании новой экономической модели – конкурентоспособной, инновационной, социально ориентированной рыночной экономики. В регионах ставятся задачи обеспечения должного уровня экономической свободы,

создания равных условий для конкуренции, защиты прав собственности и потребителей.

Одной из движущих сил экономики является частный бизнес. Задача государства – оказать помощь и поддержку в создании благоприятного климата его деятельности и стратегии развития. Защита предпринимательства имеет важное значение для обеспечения национальной, экономической безопасности как страны в целом, так и отдельных ее регионов. Нигде в современном мире предпринимательство не может развиваться без активного участия и поддержки государства. Во всех индустриально развитых странах государственно-правовое регулирование в тех или иных формах и масштабах является важнейшим элементом рыночной экономики. При этом формы государственного воздействия на экономику различны в зависимости от исторических традиций страны, условий развития экономических процессов, национального характера населения.

Несмотря на различные действия со стороны государства в области налаживания диалога между органами публичной власти и предпринимательскими структурами, не создана целостная и эффективная система государственного регулирования и поддержки предпринимательской деятельности.

В конце 2018 г. специалисты PwC и аналитического центра Национального агентства финансовых исследований (НАФИ) выяснили мнение свыше тысячи руководителей крупного, среднего и малого бизнеса о положении дел в российской экономике и перспективах развития страны до 2024 г.: 60 % бизнесменов заявили, что «скорее не доверяют» и «совершенно не доверяют» действиям правительства с точки зрения учета интересов бизнеса. Внутри самого бизнес-сообщества уровень доверия друг другу также невысок. Каждый второй охарактеризовал его как «скорее низкий», почти каждый пятый – как «очень низкий». Кроме того, 67 % заявили о недоверии общества к бизнесу<sup>1</sup>.

Согласно данным международной аудиторско-консалтинговой сети FinExpertiza, в 2019 г. в стране открылось 264,6 тысячи новых компаний (без учета государственных и муниципальных предприятий), а закрылось почти 611,8 тысячи. То есть на одно новое предприятие пришлось 2,3 выбывших. Для сравнения в 2017 г. это было 359,4 и 510,7 тысячи соответственно. В FinExpertiza подчеркивают: диспропорция в пользу «умерших» предприятий планомерно росла последние годы. Но пожалуй, самое тревожное, что закрываются не какие-нибудь новички, а те субъекты предпринимательской деятельности, которые работали более трех лет: с рынка исчезли свыше 48 тысяч компаний, работавших от 5 лет и более, 64,7 тысячи 4-летних компаний, 85,7 тысячи 3-летних... Получается, что в России от закрытия не застрахован никто<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Эксперты PwC оценили уровень недоверия бизнеса к правительству // Официальный сайт РБК Россия. URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/11/2018/5bfd22379a79475801c4d1f8>

<sup>2</sup> См. подробнее: *Журенков К.* Уверенный пессимизм. Российский бизнес настигла депопуляция // *Огонек.* 2020. № 8. С. 4.

В условиях кризиса и снижения потребительского спроса малые и средние фирмы разоряются и закрываются, пытаются снизить налоговые издержки, переводя сотрудников на «серые зарплаты», дробятся, регистрируются. Чем выше неопределенность в экономике и выше риски, тем ниже доверие государству, тем короче горизонт планирования. Малые и средние предприятия наиболее уязвимы, так как у них мало активов, необученный персонал (если вообще есть), и они первыми попадают под удар, когда экономика перестает расти или переживает кризис. Эксперты сегодня все чаще обращают внимание на главную тенденцию последних лет – пресловутое огосударствление экономики. Еще в 2016 г. Федеральная антимонопольная служба отмечала: вклад государства и госкомпаний в экономику страны составляет 70 %<sup>3</sup>.

В декабре 2019 г. в ежегодном Послании Президента к Федеральному Собранию В. В. Путин отметил: «Для того чтобы выйти на высокие темпы роста, также нужно решить системные проблемы в экономике. Выделю здесь четыре приоритета.

Первое – это опережающий темп роста производительности труда, прежде всего на основе новых технологий и цифровизации, формирование конкурентоспособных отраслей и как результат – увеличение несырьевого экспорта более чем в полтора раза за шесть лет.

Второе – это улучшение делового климата и качества национальной юрисдикции, чтобы никто не убежал в другие юрисдикции за границу, чтобы у нас все было надежно и работало как часы. Рост объема инвестиций уже в 2020 г. должен увеличиться на 6–7 %. Достижение такого уровня станет одним из ключевых критериев оценки работы Правительства.

Третье – снятие инфраструктурных ограничений для развития экономики, для раскрытия потенциала наших регионов.

И четвертое – подготовка современных кадров, разумеется, создание мощной научно-технологической базы»<sup>4</sup>.

Прошедший 2020 г. оказался, по мнению главы российского государства, самым тяжелым для глобальной экономики со времен окончания Второй мировой войны, ВВП планеты сократился на 3,5 %<sup>5</sup>.

Влияние пандемии негативно отразилось и на состоянии экономики России как участницы глобальной экономики, что и показал опрос «Оценка состояния бизнеса и эффективности мер государственной поддержки», проведенный институтом Уполномоченного при Президенте России по защите прав предпринимателей среди руководителей и владельцев 5305 компаний из 85 субъектов Федерации<sup>6</sup>.

<sup>3</sup>См.: там же. С. 4.

<sup>4</sup> Послание Президента Российской Федерации к Федеральному собранию 2019 г. // Официальный портал Президента Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863>

<sup>5</sup> См.: Соповещение о мерах по стимулированию инвестиционной активности Президента России В. В. Путина с представителями деловых кругов 11 марта 2021 г. URL: <http://www.kremlin.ru/>

<sup>6</sup> См.: URL: <https://ombudsmanbiz.ru/>

По данным указанного опроса предприниматели отметили, что развившийся в 2020 г. полномасштабный кризис затронул абсолютное большинство предприятий. Выручка упала у 80 % компаний. Тем не менее массовых банкротств пока не произошло, рынок покинули лишь 3,1 % из опрошенных компаний.

Важнейшим негативным фактором оказался деградирующий спрос. 78,8 % респондентов указали, что спрос на продукцию их компании по итогам 2020 г. или сильно уменьшился или совсем исчез.

С помощью целенаправленных мер поддержки в целом удалось избежать массовых увольнений, но фонд оплаты труда все равно снижался. 26,4 % компаний снизили ФОТ не более чем на 30 %, 17,9 % – более чем наполовину. Оставшиеся 55,7 % не снизили ФОТ или даже немного нарастили по сравнению с 2019 г.

Только 42,3 % предпринимателей смогли воспользоваться мерами поддержки, а 31,8 % – пытались получить поддержку, но не смогли.

Самой популярной мерой государственной поддержки в период пандемии было названо кредитование под 2 % на возобновление деятельности (21,4 %). На втором месте – отсрочка по всем видам налогов (за исключением НДС) (19,6 %). На третьем – продление сроков уплаты страховых взносов (16,6 %).

Анализ указанных выше опросов как на международном, так и российском уровнях показал, что взаимодействие государственных органов и бизнес-структур является индикатором развития всей экономической системы страны. Государство является непосредственным участником не только политических, но и экономических процессов, инициатором изменений и гарантом определенных направлений развития общества и всех его сфер посредством следующих действий:

– формирования базового стержня социально-экономической системы, который включает в себя совокупность прав и обязанностей хозяйствующих субъектов, на основании которых реализуются процессы регулирования и санкционирования. Власть определяет ключевые принципы основ экономической политики и организует формы общественной жизни с учетом институциональной иерархии;

– выполнения своих функций и применения разнообразных правовых, организационных, информационных и иных инструментов для регламентации функционирования различных субъектов предпринимательской деятельности.

Последствия государственной политики ощущаются в различных сферах: политической, экономической, социальной, культурно-психологической и др. Кроме того, данные последствия могут иметь как позитивный, так и негативный характер. Могут послужить как толчком для дальнейшего развития всей социально-экономической системы и формирования благоприятного экономического климата, так и стать источником возникновения кризисных ситуаций.

Роль публичной власти в экономике в современных условиях развития оказывает прямое воздействие на функционирование социально-эко-

номической системы в целом и на формирование благоприятного экономического климата.

Построение максимально комплексной и сбалансированной системы взаимодействия власти и предпринимательства является основной задачей государства, так как это позволит не только повысить эффективность и порядок в организации бизнеса, но и сократит возникновение многочисленных транзакционных издержек и иных потерь, обусловленных нестабильностью рыночной ситуации<sup>7</sup>.

Говоря об экономическом климате, имеются в виду благоприятные и неблагоприятные условия для инвестирования в данной стране. По большей части это благоприятность налогообложения в данной стране, а также простота в открытии нового производства или дела<sup>8</sup>.

Характер взаимодействия государственной власти и бизнеса на территории отдельного субъекта имеет особое значение в силу ключевого значения экономической составляющей в формировании уровня жизни в регионе.

Мировая практика обладает достаточным количеством примеров различных форм взаимодействия бизнеса и власти. В регионах нашей страны есть наработки и весьма успешные инструменты построения диалоговых площадок для прямого общения бизнеса и власти.

Сегодня наряду с традиционными формами такого взаимодействия (заключение договоров, контрактов, соглашений о разделе продукции, предоставление субсидий, создание государственных корпораций и т. д.) появляются достаточно новые для нашего государства «каналь» сотрудничества. Например, институт бизнес-омбудсмена, деятельность саморегулируемых организаций, которые можно встретить в тех сферах, где еще несколько лет назад замена лицензирования саморегулированием не представлялась возможной. В то же время расширение применения государством саморегулирования как одного из методов управления требует постоянного анализа и совершенствования законодательного регулирования, особенно в тех сферах общественных отношений, в которых членство в саморегулируемых организациях носит обязательный характер.

Переход к информационному обществу также накладывает отпечаток на процесс трансформации, способствует появлению новых площадок взаимодействия власти и бизнеса: федеральная и региональные общественные палаты, гражданская инициатива, в том числе Российская общественная инициатива, общественный контроль, оценка регулирующего воздействия, правовая экспертиза, общественные советы при органах публичной власти.

Сегодня в стране активно формируются институты так называемой «электронной демократии», предполагающие повышение степени

<sup>7</sup> См.: *Кайль Я. Я., Епипина В. С., Ламзин Р. М.* Влияние бизнеса на процесс выработки органами публичной власти управленческих решений // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2019. № 1. С. 43–48.

<sup>8</sup> См.: *Расторгуев С. В.* Партнерство и соперничество во власти и в бизнесе в современной России. М. : РОССПЭН, 2014. С. 96.

участия граждан и их объединений в жизни общества и государства с использованием информационно-коммуникационных технологий (обсуждение законопроектов, общественный контроль, электронное голосование и др.).

Развитие системы социального партнерства должно осуществляться по различным направлениям, способствующим деловой поддержке власти, бизнеса, общества.

Без обсуждения с представителями различных общественных объединений, ассоциаций, бизнес-структур, экспертного сообщества не должно обходиться принятие сколько-нибудь значимого для муниципалитета, региона, государства в целом документа. Значительная часть стратегических документов (доктрин, концепций, программ и т. п.), принятых в последние годы, инициированы, разработаны и подготовлены с участием экспертного сообщества, в том числе с применением института оценки регулирующего воздействия.

Большое значение для развития гражданских инициатив в демократическом обществе имеют бизнес-объединения, ассоциации, в которых участники объединены по принципу сходства интересов и целей. Российская Федерация по количеству формальных институтов, созданных для взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества, является одним из мировых лидеров, но наиболее «сильными игроками», основными партнерами государства при обсуждении различных сторон социально-экономической политики на сегодняшний день являются: Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Общероссийские общественные организации Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), «Деловая Россия», «Опора России».

Гражданские институты, взаимодействуя с органами публичной власти, государством, призваны выполнять довольно значимые задачи, среди которых на первый план выходит поддержание равновесия в обществе, обеспечение баланса публичных и частных интересов. Государство, взаимодействуя с различными представителями граждан, делового сообщества в целях развития доверия между властью и обществом, передает свои функции различным диалог-площадкам.

В литературе отмечается, что «в условиях ограниченного предложения инвестиций и жесткой конкуренции между территориями за их привлечение региональные органы власти и власти органов местного самоуправления вынуждены применять максимально возможное количество инструментов обеспечения благоприятного инвестиционного климата. Именно инвестиционная политика должна являться важнейшим показателем эффективности работы региональных органов и органов местного самоуправления»<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> *Ленчук Е. Б., Власкин Г. А.* Институциональные факторы стимулирования предпринимательской деятельности в российских регионах // Вестник Рос. гуманит. науч. фонда. 2014. С. 41–52.

В экономике ряда развитых, а в последние десятилетия и развивающихся стран возникла особая форма взаимодействия бизнеса и власти. Речь идет о партнерстве государства и частного сектора, обозначаемого обычно термином Public-Private Partnership (PPP). В российской литературе принят термин «государственно-частное партнерство» (далее по тексту ГЧП). ГЧП представляет собой институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности – от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий. Бурное развитие многообразных форм ГЧП во всех регионах мира, их широкое распространение в самых разных отраслях экономики позволяют трактовать эту форму взаимодействия государства и бизнеса как характерную черту современной смешанной экономики<sup>10</sup>.

На уровне конкретного субъекта Российской Федерации не получили однозначной юридической регламентации основные идеи, принципы регулирования общественных отношений в сфере экономики. Отношения в сфере производства, обмена, распределения и потребления товаров и услуг получили развитие с формированием регионального законодательства как самостоятельного уровня конституционного законодательства. Конституция России 1993 г. предопределила право субъектов Российской Федерации осуществлять свое собственное правовое регулирование (ч. 4 ст. 76), в первую очередь посредством принятия конституций и уставов.

Анализ конституций и уставов ряда субъектов Российской Федерации<sup>11</sup> позволяет констатировать, что вопросы экономики становятся в них предметом достаточно тщательной регламентации, но с элементами разнообразия как в терминологии, так и в системе частных принципов регулирования основ экономических отношений в конкретном регионе<sup>12</sup>.

Это свидетельствует об особой специфичности употребляемой социально-экономической тематики, что, безусловно, имеет свое смысловое предназначение и выражается в отражении «набора» экономических ценностей на уровне региона<sup>13</sup>.

Несмотря на то, что не все субъекты в своих статутных документах сочли возможным закрепить общие принципы основ экономического строя, в конституционных региональных актах нашли подтверждение приори-

<sup>10</sup> См.: Частно-государственное партнерство : состояние и перспективы развития в России : аналитический доклад. М. : Институт экономики РАН, Национальный инвестиционный совет, 2006. С. 14.

<sup>11</sup> Тексты конституций (уставов) субъектов Российской Федерации взяты из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См. подробнее: *Бондарева Е. А.* Принципы рыночной экономики в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации // Конституционализм и государственное устройство. 2017. № 1. С. 31–32.

<sup>13</sup> См.: *Брызгунова О. В.* Конституционные принципы регулирования экономических отношений в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2010. С. 98.

теты в социально-экономической сфере, которые на общегосударственном уровне либо четко не декларируются, либо не регулируются вообще.

На федеральном конституционном уровне отсутствуют нормы, дающие общую характеристику государственному регулированию экономических отношений, напротив, на уровне субъектов выделяется *принцип социально ориентированного рыночного хозяйства*. Так, экономической основой конституционного строя Республики Татарстан является социальное рыночное хозяйство, в рамках которого обеспечивается свобода хозяйственной деятельности (ч. 2 ст. 17 Конституции Республики Татарстан). Статья 70 Конституции Республики Алтай устанавливает: «Основу экономики Республики Алтай составляет социально ориентированное, регулируемое государством рыночное хозяйство». Статья 12 Конституции Республики Адыгея носит еще более развернутый характер. Изначально определяется, что основа экономики Республики Адыгея – социальное рыночное хозяйство, обеспечивающее свободу экономической деятельности, предпринимательства и труда, разнообразие и равноправие форм собственности, их правовую защиту, добросовестную конкуренцию и общественную пользу (ч. 1). Уже в последующем выделены цели государственного регулирования экономических отношений – «в интересах человека и общества» (ч. 2); а также закрепляется *принцип социального партнерства* между человеком и государством, работником и работодателем, производителем и потребителем (ч. 3).

В регионах делается акцент на социально ориентированную экономику. Закрепляется социальная роль частной собственности, которая используется не в ущерб общественным интересам, а наоборот, в необходимой степени служит общему благу (Конституции Республик Алтай (ст. 71), Татарстан (ст. 19).

В Уставах Алтайского края (ст. 36) и Брянской области (ст. 27) закрепляются положения о порядке приватизации объектов собственности.

В регионах обеспечиваются необходимые условия для свободы предпринимательской деятельности и конкуренции, гарантируется право граждан на свободное использование в соответствии с законом своих способностей и имущества для любых форм экономической деятельности.

Органы государственной власти субъектов в своей деятельности придерживаются *принципа поддержки и стимулирования развития отечественного предпринимательства в социально значимых сферах*, определяемых федеральными, межрегиональными и региональными программами социально-экономического развития, а также *поддержки малого и среднего бизнеса* (п. 3 ст. 71 Устава Краснодарского края, ст. 28 Устава Брянской области, ст. 24 Устава Саратовской области, п. 2 ст. 20 Конституции Республики Татарстан).

Регионы в рамках собственных полномочий осуществляют правовое регулирование экономических отношений, что способствует устранению диспропорций в развитии территорий. Отметим, что выравнивание в этой части субъектов Российской Федерации имеет стратегическое значение. Сглаживание неоднородности экономического пространства создает более

благоприятные условия для развития общенационального рынка, оптимизации социально-экономических преобразований, формирования на качественно более высоком уровне общероссийского менталитета, укрепления единства Российского государства. Усиление неоднородности затрудняет проведение единой региональной политики, социально-экономических преобразований и формирование единого рынка<sup>14</sup>. В выравнивании экономики регионов проявляются требования экономической безопасности государства.

Эффективное использование инвестиционных ресурсов является, непосредственно, одним из главных факторов, определяющих рост экономики страны в долгосрочной перспективе, а значит, и поддержание благоприятного экономического климата<sup>15</sup>.

Возможности изменения инвестиционного климата, т. е. целенаправленные действия со стороны государства и органов регионального управления, создают стимулы и возможности для привлечения инвестиций в трех направлениях: воздействие на излишние издержки бизнеса, уменьшение систематических рисков и устранение препятствий на пути создания социально ориентированного конкурентного рынка.

Состояние экономического климата влияет на развитие малых и средних предприятий, поэтому постоянный мониторинг его качества, выявление неблагоприятных условий, поиск направлений их устранения является одной из первейших задач органов публичной власти всех уровней в сфере реализации не только экономической, но и социальной, экологической, миграционной и других функций государства. Отсюда меры по развитию экономического климата включают следующие направления.

1. Инвестирование в человеческий капитал: развитие образовательных систем, повышение экономических и юридических знаний населения.

2. Разработка среднесрочной и долгосрочной экономической и социальной стратегии страны.

3. Политика занятости населения и возможность сверхурочной работы с учетом уровня отчислений в Фонд социального страхования и занятости и одобрения работодателей и работников.

4. Фискальная политика и бюджет, стимулирующие развитие малого и среднего бизнеса: упрощение налоговой системы, введение налоговых льгот, развитие электронной налоговой информационной системы<sup>16</sup>.

Развитие предпринимательства и установление благоприятной обстановки для его устойчивости в отдельно взятом регионе или в целом в государстве зависит от того, насколько качественно и объективно реализуется государственная политика в сфере социально-экономического

<sup>14</sup> См.: *Алехнович С.* Федеративные отношения и безопасность регионального развития // *Право и политика.* 2007. № 4. С. 43–54.

<sup>15</sup> См.: *Григорян О. А., Халяпин А. А.* Инвестиционный климат России на современном этапе // *Инновационная наука.* 2016. № 4–1 (16). С. 140–143.

<sup>16</sup> См.: *Мешанина М. П.* Большая Энциклопедия. М. : Проспект, 2019. URL: <https://www.ngpedia.ru/id87000p1.html>

развития<sup>17</sup>. Обеспечение стабильного развития бизнеса может характеризоваться следующими факторами: нормативной правовой базой, организацией исполнения правовых предписаний, мониторингом правоприменительной практики и эффективности взаимодействия государства с различными секторами экономики.

Если рассматривать благоприятный экономический климат на региональном уровне, то по сути это условия для долгосрочного вложения капитала в предприятия различной отраслевой принадлежности, расположенные на территории соответствующего субъекта федерации. Степень такой благоприятности характеризуется показателями эффективности и уровнем риска по сравнению с другими регионами. В данном случае можно выделить пять факторов, оказывающих воздействие на состояние деловой среды.

Во-первых, это геополитическое положение субъекта Российской Федерации и его природно-ресурсный потенциал.

Во-вторых, производственный, финансовый потенциал региона, состояние региональных товарных рынков (развитая производственная инфраструктура, дешевая рабочая сила необходимой квалификации и т. п.).

В-третьих, уровень развития рыночной инфраструктуры и таких ее институтов, как банки, биржи, страховые и лизинговые компании, торговые дома, инвестиционные фонды и др.

В-четвертых, налоговая политика, создание на территории регионов свободных экономических зон или режима наибольшего благоприятствования.

В-пятых, различные внеэкономические риски (нестабильность социально-политической ситуации в регионе, неурегулированность межнациональных, межконфессиональных отношений, неблагоприятная экологическая ситуация, наличие острых социальных проблем), проявляющиеся в повышенном уровне политической активности населения, резко ухудшают инвестиционный климат на данной территории. Огромная дифференциация субъектов Российской Федерации по социально-экономическому развитию может только усилить влияние внеэкономических рисков на состояние предпринимательской среды в конкретном регионе<sup>18</sup>.

На наш взгляд, основными направлениями, позволяющими развивать благоприятный экономический климат, являются:

1) разработка среднесрочной и долгосрочной социально-экономической стратегии государства, позволяющей спрогнозировать возможные варианты развития событий, а также разработать эффективные меры по

---

<sup>17</sup> См.: Чазова И. Ю., Мухина И. А. Роль органов публичной власти в развитии предпринимательской деятельности // Вестник Удмурт. ун-та. 2020. Т. 30, вып. 2. С. 222–230.

<sup>18</sup> См. подробнее: Экономическая энциклопедия / под ред. Л. И. Абалкина. М. : Экономика, 1999. С. 289–290.

дальнейшему развитию всех сфер деятельности общества, выработать альтернативные варианты;

2) совершенствование налоговой и бюджетной политики, позволяющей развиваться более эффективно всей экономической системе (упрощение системы налогообложения), а также поддерживать малое и среднее предпринимательство (налоговые льготы, каникулы, введение электронных форм налоговой отчетности и т. д.);

3) проведение эффективной кредитной политики;

4) реализация протекционистской внешнеэкономической политики;

5) разработка и проведение эффективной политики в области занятости населения (возможность трудоустройства различных возрастных групп населения, проведение курсов переквалификации и повышения квалификации и т. д.);

6) инвестиции в инфраструктуру (в данном пункте к инфраструктуре мы можем отнести: транспорт, связь, объекты промышленности и торговли, обслуживающей сферы, здравоохранения и т. д.);

7) инвестиции в человеческий капитал (развитие и модернизация системы образования всех уровней, возможность реализации каждым своего потенциала).

Указанные направления в концентрированном виде получили нормативное закрепление, прежде всего на конституционном уровне, а также в ряде правовых актов стратегического характера<sup>19</sup>.

Создание и поддержание благоприятного экономического климата в Российской Федерации является необходимым условием развития всей экономической системы в положительном направлении, укрепления своих позиций в условиях непростых санкционных отношений со стороны других стран.

Основными факторами, влияющими на формирование благоприятного экономического климата, являются следующие:

1) *экономические*: стабилизация работы финансово-кредитных учреждений путем проведения грамотной государственной политики; формирование доверительного отношения к банковской системе как обычных граждан, так и предприятий различных форм собственности; прозрачная и обоснованная система налогообложения; уменьшение объемов государственного долга; увеличение ВВП на душу населения; уровень развития торговых отношений с другими странами и характер этих отношений, поскольку торговля с другими странами должна осуществляться не только на уровне экспорта ресурсов, но и высокотехнологичной продукции и инновационных технологий; укрепление позиции предприятий реального сектора экономики; поддержка предпринимательской деятельности государством, включающая в себя льготное налогообложение вновь создаваемых предприятий; гранты, субсидии и льготы; правовое и професси-

<sup>19</sup> См.: Бондарева Е. А. Благоприятный экономический климат как условие реализации предпринимательской деятельности // Конституционализм и государственное управление. 2021. № 2. С. 11–15.

ональное консультирование начинающих предпринимателей; развитие инновационных и наукоемких отраслей промышленности, создание и производство новых технологий и продуктов; развитие цифровых и телекоммуникационных технологий; уменьшение экономической дифференциации регионов;

2) *политические*: формулирование государственной стратегии социально-экономического развития, которая позволяет определить основные перспективы развития государства и наметить основные мероприятия по достижению намеченных целей; отсутствие политической напряженности внутри страны; внешнеполитический вектор поведения страны;

3) *правовые*: разработка законов и подзаконных актов с учетом положений и требований стратегических нормативных и доктринальных документов, их внутренняя непротиворечивость и согласованность; стабильное функционирование нормативной правовой базы во всех сферах общественных отношений; наличие эффективного механизма реализации правовых установок и привлечения к ответственности виновных лиц в случае их нарушения, обязательное соблюдение и исполнение законов;

4) *социальные*: отсутствие социальной напряженности внутри страны; рост доходов граждан, а значит и рост их покупательной способности; высокий уровень исполнения государственных социальных гарантий; низкий уровень безработицы; уровень квалификации рабочей силы; соблюдение социальных гарантий при реализации трудовых отношений между работником и работодателем; доступность и высокий уровень качества образования и медицинского обслуживания.

Анализ общих конституционных принципов, регулирующих рассматриваемые общественные отношения, для создания и обеспечения благоприятного экономического климата, а также для конкретизации и дополнения их содержания позволяет предложить законодательно закрепить в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации с учетом их социально-экономического положения следующие частные принципы:

1) диалога, сотрудничества и социального партнерства субъектов предпринимательской деятельности с государством, профессиональными союзами и между собой;

2) равномерного территориального и регионального развития;

3) единства и целостности государственной территории;

4) сбалансированности социально-экономического развития регионов;

5) перераспределения государственной собственности в пользу эффективного владельца;

6) развития и поддержки институтов рыночной инфраструктуры;

7) расширения процедур государственно-частного партнерства в развитии объектов субъекта Федерации на долгосрочной основе при защите прав и интересов потребителей услуг.

Доктринальное толкование понятия «социальное рыночное хозяйство» позволяет рассматривать данный термин не только как принцип, определяющий содержание и смысл экономических отношений государства, но и как направление социально-экономической политики. В по-

следнем случае социальное рыночное хозяйство представляет собой избранную государством политику, нацеленную на свободное социальное и справедливое устройство экономики и общества, результатом которой выступает повышение жизненного уровня населения, гарантия социального обеспечения, формирование рыночных отношений на основе развития предпринимательства и добросовестной конкуренции, где роль государства сводится к гарантии, регулированию и контролю хозяйственной жизни в интересах человека и общества.

Модель экономической системы субъектов Российской Федерации должна развиваться на основе принципов социального рыночного хозяйства, государственного стратегического прогнозирования экономической деятельности, способствующего общественному благосостоянию, обеспечению равномерного и гармоничного развития регионов и отраслей, стимулированию роста доходов и богатства, а также наиболее справедливому их распределению.

В рамках федеральной поддержки регионов по развитию малого предпринимательства следует исходить из дифференцированного подхода, учитывающего их уровень социально-экономического развития и институциональной подготовленности к осуществлению соответствующих мер: в регионы, успешно реализующие программы развития предпринимательства, следует стимулировать потоки прямых инвестиций, более слабые обеспечиваются в первую очередь технической помощью в виде образовательных программ, создания информационных и консультационных сетей и других мер, подготавливающих формирование активной предпринимательской среды.

Механизм взаимодействия власти и бизнеса в условиях интеграционных и глобализационных процессов требует постоянного совершенствования.

Власти и бизнесу необходимо искать формы сотрудничества, наилучшим образом удовлетворяющие запросы общества, и соответственно, быть чувствительными к изменению данных запросов.

# РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРОСВЕТИТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

**Аннотация:** статья посвящена реализации государственной политики в области просветительской деятельности в субъектах Российской Федерации. Проведен анализ федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о просветительской деятельности. Сделан обзор сложившихся практик работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области просветительской деятельности.

**Ключевые слова:** образование, деятельность, просветительская деятельность, просвещение, просветительство, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

## IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE AREA EDUCATIONAL ACTIVITIES IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Abstract:** the article is devoted to the implementation of state policy in the field of educational activities in the constituent entities of the Russian Federation. The analysis of the federal legislation and the legislation of the constituent entities of the Russian Federation on educational activities. An overview of the existing practices of public authorities of the constituent entities of the Russian Federation in the field of educational activities is made.

**Key words:** education, activities, educational activities, education, enlightenment, public authorities of the constituent entities of the Russian Federation.

Разве просвещение и грамотность одно и то же? Это новое недоразумение. Грамота только средство, которое можно употребить на пользу просвещения и на противное тому – на затмение. Можно просветить человека в значительной степени без грамоты, и может он с грамотой оставаться непросвещенным и необразованным, да сверх того еще и негодяем, что также с истинным просвещением не согласно.

*Из письма В. И. Даля издателю А. И. Кошелеву. 1856<sup>1</sup>*

67

1 июля 2021 г. вступил в силу ФЗ от 5 апреля 2021 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»<sup>2</sup>, которым ФЗ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее по тексту – ФЗ «Об образовании в Российской Федерации») дополнен нормативными предписаниями о про-

<sup>1</sup> Даль В. И. Письмо издателю А. И. Кошелеву // Русская беседа. 1856. Кн. 3. С. 3–16. URL: [http://az.lib.ru/d/dalx\\_w\\_i/text\\_1856\\_pismo\\_koshelevu.shtml](http://az.lib.ru/d/dalx_w_i/text_1856_pismo_koshelevu.shtml)

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 15 (Ч. I). Ст. 2452.

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

светительской деятельности, порядке ее осуществления и требованиям к участникам.

Согласно п. 35 ст. 2 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» просветительская деятельность – осуществляемая вне рамок образовательных программ деятельность, направленная на распространение знаний, опыта, формирование умений, навыков, ценностных установок, компетенции в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов и затрагивающая отношения, регулируемые ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Как следует из ч. 1 ст. 12.2 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», просветительскую деятельность осуществляют *органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, уполномоченные ими организации*, а также вправе осуществлять физические лица, индивидуальные предприниматели и (или) юридические лица при соблюдении требований, предусмотренных ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

С принятием ФЗ от 5 апреля 2021 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» получила законодательное закрепление просветительская функция Российского государства, а также его субъектов и муниципальных образований; содержание данной функции соответствует определению просветительской деятельности, закрепленному в вышеназванном федеральном законе. Самостоятельное место просветительской функции в системе иных функций государства, его субъектов и муниципальных образований обусловлено еще и тем, что в качестве направления просветительской деятельности в проекте постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения об осуществлении просветительской деятельности»<sup>4</sup> предложено рассматривать повышение осведомленности граждан о деятельности органов власти.

Хотя автор поставил себе задачу сосредоточить внимание на проблематике осуществления просветительской деятельности органами публичной власти, в частности, на уровне субъектов Российской Федерации, в процессе работы над темой возникла необходимость остановиться и на некоторых других вопросах из области правового регулирования просветительской деятельности, которые имеют не прямое отношение к избранной теме, но важны для более полного и точного изложения.

Необходимость правового регулирования просветительской деятельности была обусловлена тем, что «отсутствие соответствующего правового регулирования создает предпосылки для бесконтрольной реализации антироссийскими силами в школьной и студенческой среде под видом

<sup>4</sup> По состоянию на 8.09.2021 г. постановление Правительства Российской Федерации не принято.

просветительской деятельности широкого круга пропагандистских мероприятий, в том числе поддерживаемых из-за рубежа и направленных на дискредитацию проводимой в Российской Федерации государственной политики, пересмотр истории, подрыв конституционного строя»... «Принятие законопроекта позволит не только противодействовать распространению противоправной информации и антироссийской пропаганде в школьной и студенческой среде, но и полноценно реализовывать в рамках правового поля возможности образовательных организаций по распространению среди различных слоев населения достижений отечественной науки и культуры, исторического наследия, иных социально значимых сведений, что способствовало бы созданию дополнительных условий для развития культуры человека, социализации личности, мотивации ее на формирование активной гражданской позиции»<sup>5</sup>.

В публицистической литературе и средствах массовой информации ФЗ от 5 апреля 2021 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» получил образное название «Закон о просветительской деятельности». Закон вызвал оживленные дискуссии представителей самых разных социальных групп о том, насколько удачной является закрепленная в законе концепция просветительской деятельности.

В данной публикации нет цели включаться в дискуссию сторонников и противников закрепленной в законе концепции просветительской деятельности. Понятие «просветительская деятельность» объединяет такие многозначные философские категории, как «деятельность», «просвещение», «просветительство»; это понятие отличается сложностью, вбирает в себя разные проявления жизни общества и человека, поэтому возможны разные подходы к его толкованию.

Так, в терминологии Модельного закона «О просветительской деятельности» (2002 г.), принятого в рамках Содружества Независимых Государств, «просветительская деятельность – разновидность неформального образования, совокупность информационно-образовательных мероприятий по пропаганде и целенаправленному распространению научных знаний и иных социально значимых сведений, формирующих общую культуру человека, основы его мировоззрения и комплекс интеллектуальных способностей к компетентному действию (к практической деятельности "со знанием дела")»<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Пояснительная записка к законопроекту № 1057895-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (в части введения просветительской деятельности) // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1057895-7>

<sup>6</sup> Модельный закон «О просветительской деятельности». Принят в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г. Постановлением 20-15 на 20-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. П. 8 ст. 1 // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (Ч. 2). С. 304–328.

Кстати говоря, в процессе обсуждения законодательных новелл о просветительской деятельности возник перекося в сторону обсуждения проблем, которые могут появиться в области реализации права заниматься просветительской деятельностью у организаций и граждан. В то же время полномочия органов государственной власти и местного самоуправления заниматься просветительской деятельностью по существу обсуждаются очень мало.

Изучение мероприятий, включенных в планы просветительской работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по различным направлениям, показывает, что в основном они организуют и проводят коллективные массовые мероприятия (круглые столы, конкурсы, семинары, конференции и пр.), оформляют информационные стенды, информационные буклеты, размещают информацию на сайтах образовательных организаций, рассматривают вопросы в рамках деятельности Молодежного парламента, Молодежного правительства и иных совещательных и консультативных органов при органах государственной власти субъектов Российской Федерации, организуют проведение мероприятий по профессиональному развитию государственных и муниципальных служащих. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут разрабатывать просветительские программы и проводить работы по обеспечению внедрения просветительских программ для их целевых аудиторий.

Нельзя обойти вниманием тот факт, что с принятием ФЗ от 5 апреля 2021 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» расширяется и содержание права человека и гражданина на образование, в системе его правомочий выделяется право на просвещение.

В осмыслении права человека на просвещение за отправную точку можно принять определение, закрепленное в ст. 11 Модельного закона «О просветительской деятельности» (2002 г.): право на просвещение – возможность ознакомления с достижениями различных отраслей культуры и свободного пользования ими, а также возможность ознакомления с разного рода сведениями, затрагивающими или могущими затронуть их жизненные интересы; право на просвещение носит всеобщий характер и является неотъемлемым правом человека и гражданина. Другими словами, человек как субъект права на просвещение вправе выбирать, с какими достижениями и каких отраслей культуры, с какими сведениями, затрагивающими или могущими затронуть его жизненные интересы, он хочет знакомиться, а также человек вправе рассчитывать на получение квалифицированного просветительского продукта (например, просветительского мероприятия) и достоверной информации о нем.

Согласно ч. 3 ст. 12.2 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» порядок, условия и формы осуществления просветительской деятельности, а также порядок проведения контроля за ней устанавливаются Правительством Российской Федерации. Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения об осуществлении просветительской

деятельности»<sup>7</sup> много внимания уделяет организации деятельности физических лиц и организаций в качестве субъектов осуществления просветительской деятельности, но по сути дела обходит стороной вопрос о том, каким образом эту деятельность должны осуществлять органы публичной власти. Не добавляет ясности в этом вопросе и законодательство субъектов Российской Федерации.

На момент вступления в силу дополнений в ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» о просветительской деятельности, судя по информации в СПС «КонсультантПлюс» (база «Региональное законодательство»), только в Уставе Томской области имеется упоминание об областных просветительских программах и проектах и принят областной закон по данному предмету регулирования.

Согласно п. «г» ч. 2 ст. 13 Устава Томской области в ведении Томской области находится разработка, утверждение и осуществление областных культурно-просветительских программ и проектов.

Областной закон о просветительской деятельности<sup>8</sup> в Томской области был принят еще в 2008 г. В нем закреплены цель и принципы, приоритетные задачи и направления просветительской деятельности, перечислены меры государственной поддержки просветительской деятельности.

В законе Томской области «О просветительской деятельности» есть противоречие между определением просветительской деятельности как общественной деятельности по пропаганде и целенаправленному распространению научных знаний, передовых идей, культурных ценностей среди жителей области и тем, что в числе субъектов данной деятельности поименованы органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения и другие субъекты.

В законе Томской области «О просветительской деятельности» остался открытым вопрос о том, каким образом органы государственной власти Томской области и органы местного самоуправления осуществляют просветительскую деятельность как таковую, какой орган является уполномоченным органом исполнительной власти в данной сфере, каковы его полномочия.

Но при всех замечаниях к законодательному регулированию просветительской деятельности в Томской области нельзя не признать, что эта область на протяжении многих лет оставалась первым и единственным субъектом Российской Федерации, в котором проблематика просвети-

---

<sup>7</sup> В связи с тем, что в ходе общественного обсуждения на проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об осуществлении просветительской деятельности» поступило много отзывов, предложений и замечаний, было принято решение о его существенной доработке. См.: Информация Федерального портала проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=115396>

<sup>8</sup> О просветительской деятельности в Томской области : закон Томской области от 2 октября 2008 г. № 197-ОЗ // Собр. законодательства Томской области. 2008. № 10 (39).

тельской деятельности и государственная областная политика в данной сфере нашли закрепление как на уровне учредительного акта – Устава области, так и принятого только по данному предмету областного закона.

Что касается законодательства Воронежской области, то в Уставе Воронежской области отсутствует какое-либо упоминание о просветительской деятельности или просвещении в связи с полномочиями органов публичной власти, не принят областной закон, предметно акцентированный только на данном вопросе, но в иных областных нормативных правовых актах можно найти упоминания о реализуемых в области направлениях просветительской деятельности или о государственных органах, осуществляющих деятельность в области просвещения.

Так, в Воронежской области действует областной закон «О правовом просвещении граждан на территории Воронежской области»<sup>9</sup>, определяющий этот вид просвещения граждан как целенаправленную и систематическую деятельность органов государственной власти Воронежской области по формированию высокого уровня правовой культуры граждан. В интересах развития правового просвещения в законе Воронежской области «Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области»<sup>10</sup> и законе Воронежской области «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Воронежской области»<sup>11</sup> предусмотрено участие омбудсменов в правовом просвещении граждан.

В Законе Воронежской области «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Воронежской области»<sup>12</sup> под экологическим просвещением понимается распространение экологических знаний, информации о состоянии окружающей среды в целях формирования у населения основ экологической культуры на производстве, в быту и на отдыхе.

В некоторых иных законах Воронежской области, размещенных в СПС «КонсультантПлюс» (база «Региональное законодательство») просветительская деятельность упоминается в контексте:

1) приоритетных направлений и форм государственной поддержки органами государственной власти (например, проведение просветитель-

<sup>9</sup> См.: О правовом просвещении граждан на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 1 декабря 2017 г. № 176-ОЗ. Ч. 2 ст. 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Об уполномоченном по правам человека в Воронежской области : закон Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 66-ОЗ. Ст. 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> См.: Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Воронежской области : закон Воронежской области от 27 мая 2014 г. № 61-ОЗ. П. 6 ч. 1 ст. 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры населения Воронежской области : закон Воронежской области от 10 октября 2008 г. № 84-ОЗ. П. 4 ч. 1 ст. 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ской работы в целях популяризации ведения садоводства и огородничества)<sup>13</sup>;

2) информационного обеспечения мероприятий, проводимых уполномоченными органами (например, организация распространения в СМИ информации информационно-просветительских программ о мероприятиях и способах энергосбережения и повышения энергетической эффективности, а также иной актуальной информации в данной области)<sup>14</sup>;

3) основных направлений деятельности исполнительных органов государственной власти Воронежской области, уполномоченных в той или иной сфере (например, в числе направлений деятельности уполномоченного исполнительного органа государственной власти Воронежской области закреплено участие в профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании путем осуществления информационно-просветительской деятельности антиалкогольной и антинаркотической направленности)<sup>15</sup>;

4) деятельного участия в просвещении как основания награждения (например, почетным дипломом «За доброту и милосердие» награждаются граждане и организации за вклад в развитие и поддержание социально-культурных объектов просвещения, составляющих социально-культурное достояние Воронежской области)<sup>16</sup>.

Государственная политика субъектов Российской Федерации в области просветительской деятельности осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации следующими способами:

1) принятие нормативных правовых актов, направленных на совершенствование отношений в просветительской деятельности;

2) включение мероприятий по осуществлению просветительской деятельности в государственные программы субъектов Российской Федерации;

3) государственная поддержка организаций и граждан, осуществляющих просветительскую деятельность;

4) создание, реорганизация и ликвидация просветительских организаций;

---

<sup>13</sup> См.: О некоторых вопросах, связанных с ведением гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 13 июля 2020 г. № 78-ОЗ. П. 2 ч. 1 ст. 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> См.: Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 82-ОЗ. П. 2 ч. 1 ст. 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> См.: О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 6 мая 2010 г. № 34-ОЗ. П. 2 ч. 1 ст. 16. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> См.: О наградах Воронежской области : закон Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 70-ОЗ. Ч. 1 ст. 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5) иные способы, установленные законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, новеллы федерального законодательства о просветительской деятельности закрепили просветительскую функцию Российского государства, а также его субъектов и муниципальных образований.

В связи с вступлением в силу ФЗ от 5 апреля 2021 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», которым введено понятие просветительской деятельности и основные требования к ней, в субъектах Российской Федерации вполне ожидаемо внесение соответствующих изменений в законодательство субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения в области просветительской деятельности, а также появление новых разнообразных просветительских мероприятий.

*Воронежский государственный университет*

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

*Voronezh State University*

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

# ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕДУР, ПРЕДШЕСТВУЮЩИХ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМУ КОНСТИТУЦИОННОМУ КОНТРОЛЮ ЗАКОНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. А. Стародубцева

Воронежский государственный университет

**Аннотация:** статья посвящена исследованию предварительного конституционного контроля нормативных правовых актов, введенного в 2020 г. В ней анализируются мнения ученых о достоинствах и недостатках данного вида контроля, предлагается введение на региональном уровне процедур, предшествующих обращению в Конституционный Суд Российской Федерации. Делается вывод о том, что привлечение научного сообщества к проведению правовой экспертизы «спорного» регионального закона может способствовать разрешению правовой коллизии до обращения к главе государства с просьбой направить запрос в Конституционный Суд Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Конституция, конституционный контроль, поправка к Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, закон субъекта Российской Федерации.

## PROBLEMS OF REGIONAL REGULATION OF PROCEDURES PRECEDING THE PRELIMINARY CONSTITUTIONAL CONTROL OF THE LAWS OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Abstract:** the article is devoted to the study of preliminary constitutional control of regulatory legal acts introduced in 2020. It analyzes the opinions of scientists on the merits and shortcomings of this type of control, proposes the introduction at the regional level of procedures preceding the appeal to the Constitutional Court of the Russian Federation. It is concluded that involving the scientific community in the legal examination of a "disputed" regional law can help resolve a legal conflict before asking the head of state to send a request to the Constitutional Court of the Russian Federation.

**Key words:** Constitution, constitutional control, amendment to the Constitution of the Russian Federation, Constitutional Court of the Russian Federation, subject of the Russian Federation.

Тема предварительного конституционного контроля получила свою актуальность и новый «виток» научных исследований с принятием в 2020 г. Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>1</sup> и соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон

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

«О Конституционном Суде Российской Федерации» от 9 ноября 2020 г.<sup>2</sup> До этого предварительному контролю могли подвергаться только не вступившие в силу международные договоры, и данный вид контроля является не обязательным, а факультативным.

Предварительный конституционный контроль относится к юридическим процедурам, препятствующим возникновению правовых коллизий. Достоинством данного вида конституционного контроля является то, что он позволяет предотвращать коллизии между Конституцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами. Указанный способ борьбы с противоречиями между правовыми нормами является эффективным, так как позволяет предупредить появление коллизий, а не «пожинать плоды» действия противоречивых норм, их последующую отмену, когда уже будут нарушены права и свободы граждан, интересы общества и государства.

В 2020 г. Конституция Российской Федерации дополнена следующими видами предварительного конституционного контроля нормативных правовых актов или их проектов:

1) по запросу Президента Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации;

2) по запросу Президента Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации проверяет конституционность проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации, законов до их подписания Президентом Российской Федерации;

3) по запросу Президента Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации проверяет конституционность законов субъекта Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Таким образом, в порядке факультативного конституционного контроля могут быть проверены вышеуказанные нормативные правовые акты (их проекты) и только по запросу главы государства. По нашему мнению, более эффективным является обязательный контроль, так как не зависит от мнения управомоченного на направление запроса субъекта. Исследование практики обращения в Конституционный Суд Российской Федерации показывает, что глава государства и органы государственной власти чрезвычайно редко пользуются предоставленными Конституцией Российской Федерации полномочиями.

<sup>2</sup> О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: федер. конституц. закон от 9 ноября 2020 г. № 5-ФКЗ. URL: <http://pravo.gov.ru>

Ученые по-разному оценивают введение нового полномочия Конституционного Суда Российской Федерации в сфере предварительного конституционного контроля. Так, Е. В. Виноградова и И. Л. Данилевская дают положительную оценку введению предварительного конституционного контроля и отмечают, что «вопросы конституционного соответствия нормативных правовых актов, решаемые в предварительном порядке, позволяют в перспективе сохранять стабильность и единообразие национальной правовой системы, что будет способствовать повышению качества законодательства»<sup>3</sup>. В. А. Кряжков, наоборот, жестко критикует введение предварительного конституционного контроля и указывает, что «реанимация ранее отвергаемых предложений по введению предварительного контроля законов стала неожиданностью ввиду отсутствия и реальной потребности в нем. Конституционный Суд никогда не высказывался о его необходимости»<sup>4</sup>. Он считает, что «вводимый предварительный нормоконтроль – избыточная и ущербная мера. Она не согласуется с принципом сбалансированного разграничения властей, поскольку еще более усиливает за счет Конституционного Суда позиции Президента Российской Федерации»<sup>5</sup>. Группа ученых (Т. Н. Вязовская, Л. А. Евсеева, Д. В. Змиевский, Г. В. Галиева) положительно оценивают введение данного вида контроля и обосновывают вывод о том, что существенное расширение перечня объектов предварительного конституционного судебного контроля в Российской Федерации призвано повысить качество отечественного законодательства, что в полной мере согласуется с приоритетами государственной политики»<sup>6</sup>.

Как видно из вышеизложенных позиций ученых по отношению к предварительному конституционному контролю, его оценка не является однозначной. Безусловным достоинством предварительного контроля является то, что правовые нормы будут проверяться до их вступления в силу. И тут уже многое зависит от квалификации судей, от отсутствия «политизированности» данного процесса. При эффективном предварительном контроле из «правового поля» сразу будут исключаться неконституционные нормы, и это очень позитивно скажется на состоянии всего законодательства. Однако есть и обратная сторона данного процесса: если возможно неконституционные нормы до их вступления в силу будут признаны конституционными, то их будет очень сложно (или невозможно) оспорить в дальнейшем в рамках национальной судебной системы.

---

<sup>3</sup> Виноградова Е. В., Данилевская И. Л. Поправки 2020 г. в Конституцию Российской Федерации. Конституционный контроль «ex ante» как институт отечественного и зарубежного конституционализма // Государство и право. 2020. № 5. С. 7–18.

<sup>4</sup> Кряжков В. А. Как конституционная реформа 2020 г. изменила Конституционный Суд Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 9. С. 18–32.

<sup>5</sup> Там же. С. 18–32.

<sup>6</sup> Вязовская Т. Н. и др. Предварительный конституционный судебный контроль в Российской Федерации // Вестник Рос. ун-та кооперации. 2020. № 3 (41). С. 103–107.

Более того, в системе действующего правового регулирования отсутствует соотношение между предварительным и последующим конституционным контролем: можно ли оспаривать действующий нормативный акт, который был признан конституционным до вступления в силу в результате предварительного конституционного контроля? В законодательстве нет ответа на данный вопрос.

О. В. Брежнев полагает, что «если в отношении одного и того же акта может осуществляться как предварительный, так и последующий контроль, то соответствующий орган будет вынужден в определенных ситуациях отступать от ранее выраженных правовых позиций, ибо те из них, которые были сформулированы при осуществлении предварительного контроля, не учитывают особенностей истолкования оспоренной нормы правоприменительными органами»<sup>7</sup>.

По мнению Н. С. Малютина, «в случае если Конституционный Суд РФ констатирует соответствие предлагаемого регулирования Конституции РФ, это де-факто исключает возможность повторной проверки уже принятого закона в последующем порядке, однако де-юре такая возможность сохраняется в режиме абстрактного и конкретного нормоконтроля»<sup>8</sup>. Он отмечает, что «указанная проблема носит не столько теоретико-методологический (что в целом характерно для системы предлагаемых конституционных поправок), сколько практический характер. Во-первых, повторная перепроверка вступившего в силу акта Конституционным Судом РФ в значительной степени подрывает конституционный принцип поддержания доверия граждан к действиям государства. В частности, как отмечал сам Конституционный Суд РФ, содержание названного принципа сводится к тому, что при изменении законодательного подхода к регулированию должна сохраняться разумная стабильность правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм. Кроме того, гражданам должна предоставляться возможность в случае необходимости в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям. Очевидно, что в случае обнаружения явной неконституционности нормы закона (в том числе с учетом сложившейся правоприменительной практики), проверенного в предварительном порядке, Конституционный Суд РФ не сможет преодолеть фактически сформулированный ранее вывод, не посягнув на существо указанного выше принципа»<sup>9</sup>.

По нашему мнению, предварительный конституционный контроль не должен отменять последующий, так как правоприменение часто имеет

<sup>7</sup> Брежнев О. В. Предварительный конституционный контроль и его реализация в России : проблемы теории и практики // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 10. С. 36–43.

<sup>8</sup> Малютин Н. С. Тенденции модернизации конституционного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 63–68.

<sup>9</sup> Там же.

«неконституционный» характер, что нередко устанавливал Конституционный Суд Российской Федерации. В России пока нет опыта применения новых конституционных норм, поэтому остается надеяться на то, что его введение даст те положительные эффекты, о которых пишут сторонники введения предварительного контроля.

Предварительный конституционный контроль предусматривается в конституциях зарубежных стран. Так, Конституция Французской Республики 1958 г. наделяет Конституционный совет широкими полномочиями в части предварительного конституционного контроля. Обязательной проверке подлежат органические законы и регламенты палат Парламента до их промульгации, а обычные законы могут быть проверены по инициативе Президента Республики, премьер-министра, председателя Национального собрания, председателя Сената, шестидесяти депутатов или сенаторов (ст. 61). Достоинством Конституции Французской Республики является широкий круг субъектов, которые вправе обратиться в Конституционный Совет с запросом о проверке конституционности законов. В России таким правом наделен только глава государства, поэтому вызывает сомнение, что данная процедура будет часто использоваться.

В Конституции Королевства Таиланд 2007 г. часть 8 называется «Конституционность законов». В ней также предусмотрен широкий круг субъектов, которые вправе обратиться в Конституционный суд о проверке принятых парламентом законопроектов до представления их на подпись Королю: если не менее одной десятой депутатов Палаты представителей, сенаторов, членов обеих палат, а также премьер-министр сочтут, что законопроект противоречит Конституции или принят в нарушение положений Конституции. На время рассмотрения вопроса Конституционным судом премьер-министр должен приостановить процедуру промульгации законопроекта. Если Конституционный суд признает законопроект противоречащим Конституции, он должен быть отклонен.

Конституция Республики Панама 1972 г. закрепляет проверку законопроекта Верховным судом правосудия на соответствие Конституции, если исполнительная власть возражает против проекта, как не соответствующего Конституции, а Законодательная ассамблея большинством голосов настаивает на его принятии. В данном случае исполнительная власть направляет законопроект в Верховный суд правосудия. Если проект будет признан соответствующим Конституции, исполнительная власть обязана его одобрить и обнародовать (ст. 165). Конституция Республики Эль-Сальвадор 1983 г. предусматривает аналогичную норму. Если Президент Республики считает неконституционным законопроект, принятый законодательным органом, он должен в течение 3 дней обратиться в Верховный суд юстиции, который заслушивает доводы обеих сторон и в течение 15 дней принимает решение о конституционности или неконституционности законопроекта. Если законопроект признается соответствующим Конституции, Президент Республики обязан его санкционировать и опубликовать (ст. 138).

Конституция Боливарианской Республики Венесуэла 1999 г. предусматривает проверку международных договоров до их ратификации (ст. 336). Политическая Конституция Республики Боливия 1967 г. регулирует предварительный конституционный контроль в особой форме – предоставление консультации Президенту Республики, Председателю Национального конгресса и Председателю Верховного суда правосудия относительно конституционности проектов законов, декретов или постановлений; или, в конкретном случае, по поводу применения законов, декретов или постановлений. Мнение Конституционного трибунала является обязательным для того органа, который запрашивает консультацию (ст. 121).

Политическая Конституция Колумбии 1991 г. также содержит нормы о предварительном конституционном контроле, правом осуществления которого наделяется Конституционный суд. Он рассматривает и выносит окончательное решение о конституционности законопроектов, относительно которых Правительство представило замечания, указав на их несоответствие Конституции, и проектов статутных законов; суд устанавливает их соответствие Конституции по содержанию и форме (ст. 241).

Недостатком действующих правовых норм, регулирующих предварительный конституционный контроль в России, является его закрепление как факультативного, а не обязательного, т. е. его реализация будет зависеть исключительно от Президента Российской Федерации, который наделен правом направления запроса в Конституционный Суд Российской Федерации. На наш взгляд, более эффективным было бы введение обязательного конституционного контроля отдельных видов нормативных правовых актов. Поскольку подавляющее большинство жалоб в Конституционный Суд Российской Федерации поступает от граждан, то актуальной была бы проверка до вступления в юридическую силу федеральных законов и подзаконных актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

Предотвращению конституционно-правовых коллизий между Конституцией Российской Федерации и международными договорами будет способствовать введение обязательного предварительного конституционного контроля международных договоров, ратифицируемых федеральными законами. Для этого предлагается дополнить Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» следующими нормами:

1) ч. 2 ст. 14 в следующей редакции: «2. До внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на ратификацию международные договоры подлежат обязательной проверке Конституционным Судом Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации. Обязанность направить запрос в Конституционный Суд Российской Федерации возлагается на Президента Российской Федерации или Правительство Российской Федерации в зависимости от того, кем было принято решение о подписании международного договора, в течение 7 дней с даты его подписания. Международный договор

вносится на ратификацию только с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, в котором подтверждается его соответствие Конституции Российской Федерации»;

2) ч. 5 ст. 32 в следующей редакции: «5. В случае, если для выполнения международных договоров Российской Федерации требуется изменение или дополнение федеральных законов, Правительство Российской Федерации обязано в 3-месячный срок разработать законопроект и внести его в Государственную Думу, которая должна рассмотреть и принять соответствующий закон в 3-месячный срок».

В связи с вышеизложенным совершенствования требует и Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», который предлагается дополнить ст. 3.1 в следующей редакции: «Если предложение о поправке к Конституции Российской Федерации связано с необходимостью ратификации международного договора, признанного Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, то субъектом права инициативы такого предложения является Президент Российской Федерации».

Поскольку введение предварительного конституционного контроля в 2020 г. затрагивает и проверку на соответствие Конституции Российской Федерации законов субъектов Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), то региональное законодательство также требует совершенствования в части правового регулирования процедур, предшествующих направлению главой государства запроса в федеральный орган конституционного контроля. В настоящее время законы субъектов Российской Федерации данный вопрос не регулируют, вероятно, в связи с новизной и отсутствием необходимости применения на практике. Однако в перспективе данный вопрос может стать более актуально, поэтому процесс разработки и принятия соответствующих норм на региональном уровне необходимо начинать.

До обращения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации к главе государства на уровне региона должны быть исчерпаны все возможные способы приведения «спорного» закона субъекта Российской Федерации в соответствие с Основным законом государства, используя при этом различные правовые процедуры. В такой ситуации законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации считает, что «спорный» закон является конституционным, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации придерживается противоположной позиции. Разрешению данного противоречия могут способствовать независимые эксперты. Поскольку речь идет о проверке регионального закона на соответствие Конституции Российской Федерации, то логично и целесообразно привлекать в качестве экспертов ученых, имеющих ученую степень по специальности «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право». При-

влечение ученых возможно в форме создания экспертного совета, действующего постоянно или временно для разрешения конкретного противоречия между правовыми позициями законодательного и исполнительного органов субъекта Российской Федерации. Данное предложение основано на том, что обращение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации к главе государства должно носить исключительный характер, поэтому до его применения необходимо использовать все возможные процедуры на региональном уровне.

Потенциал ученых с теоретической и практической точек зрения состоит в том, что они смогут сформулировать новые правовые нормы вместо «спорных» таким образом, что это не будет вызывать сомнений относительно соответствия Конституции Российской Федерации, и в то же время обеспечивать реализацию компетенции законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, привлечение научного сообщества к проведению правовой экспертизы «спорного» регионального закона может способствовать разрешению противоречия до обращения к главе государства с просьбой направить запрос в Конституционный Суд Российской Федерации.

*Воронежский государственный университет*

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

*Voronezh State University*

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

# УСТАВ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ГАРМОНИЗАЦИИ МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

С. В. Судакова

Воронежский государственный университет

**Аннотация:** *статья посвящена комплексной оценке регионального законодательства в сфере гармонизации межконфессиональных отношений в Воронежской области. В ней рассмотрены основные достоинства и недостатки этого законодательства, сформулированы практические рекомендации в направлении его совершенствования. Отдельное внимание уделено профилактическому аспекту гармонизации межконфессиональных отношений.*

**Ключевые слова:** *религиозные объединения, Воронежская область, межконфессиональное согласие, свобода совести и вероисповедания.*

## THE CHARTER OF THE VORONEZH REGION AND THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS FOR HARMONIZING INTERFAITH RELATIONS IN THE VORONEZH REGION

**Abstract:** *the article is devoted to a comprehensive assessment of regional legislation in the field of harmonization of interfaith relations in the Voronezh region. It examines the main advantages and disadvantages of this legislation, formulates practical recommendations in the direction of its improvement. Special attention is paid to the preventive aspect of the harmonization of interfaith relations.*

**Key words:** *religious associations, Voronezh region, interfaith accord, freedom of conscience and religion.*

Религиозные объединения в Российской Федерации функционируют на основе конституционно закрепленного принципа свободы совести и вероисповедания (ст. 14, 28, ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ). Поэтому обеспечение межконфессионального согласия на протяжении уже нескольких десятилетий является приоритетным направлением государственной политики России как светского государства. В силу особой важности этого направления государственной политики рассмотрим более детально существующие организационно-правовые механизмы гармонизации межконфессиональных отношений на примере отдельно взятого субъекта РФ – Воронежской области. Исследование этого аспекта жизни региона следует начать с правовой основы.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях» № 125-ФЗ (в ред. от 11.06.2021)<sup>1</sup> законодательство в сфере государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений состоит из регулирующих дан-

<sup>1</sup> О свободе совести и о религиозных объединениях : федер. закон от 26 сентября 1997 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

ную сферу норм Конституции РФ, упомянутого Федерального закона, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ.

Применительно к Воронежской области региональный уровень системы правового регулирования данной сферы базируется на положениях п. 22.1 ч.1 ст. 21 Устава области, который предписывает, что к компетенции органов государственной власти Воронежской области относится «решение вопросов осуществления в пределах своих полномочий:

– мер по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от... отношения к религии и других обстоятельств;

– мер по предотвращению любых форм ограничения прав и дискриминации по признакам... религиозной принадлежности;

– ...иных мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, на сохранение этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории Воронежской области;

– ...профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечения межнационального и межконфессионального согласия».

Эти фундаментальные положения Устава находят свое отражение в Законе Воронежской области от 2 марта 2015 г. «О правовом регулировании отдельных вопросов в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области» № 25-ОЗ, который носит рамочный характер. Он имеет компактную структуру и не слишком объемен по своему содержанию. Проанализируем более подробно основные положения данного закона, претендующего на роль специализированного нормативного акта регионального уровня, конкретизирующего особенности государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений именно в Воронежской области.

Итак, структурно областной Закон № 25-ОЗ состоит всего из 10 статей, характеризующих:

– сферу его действия;

– базовую систему правового регулирования отношений в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области;

– полномочия Воронежской областной Думы, правительства и иных исполнительных органов государственной власти регионального уровня в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия;

– цель организации системы мониторинга состояния межнациональных и межконфессиональных отношений на территории Воронежской области.

Помимо этого, данный закон подчеркивает важность профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов; взаимодействия национальных и межнациональных общественных объединений, действующих в регионе, с органами государственной власти Воронежской

области; *четко определяет уровень финансирования* мероприятий в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия именно за счет средств областного бюджета.

Закон Воронежской области от 2 марта 2015 г. № 25-ОЗ имеет важное юридическое и практическое значение. На наш взгляд, целесообразно выделить следующие *основные достоинства* данного закона:

1) сам факт его присутствия в системе регионального правового регулирования государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений уже подчеркивает объективную важность этой стороны жизни общества;

2) в этом законе реализована *попытка* регионального законодателя определить круг полномочий органов государственной власти Воронежской области в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений;

3) заслуживает одобрения *констатация* на уровне специализированного регионального законодательства *необходимости* формирования системы мониторинга состояния межнациональных и межконфессиональных отношений на территории Воронежской области<sup>2</sup>.

В свою очередь, *к недостаткам анализируемого областного закона*, по нашему мнению, следует отнести следующие.

1. Рамочный характер данного закона. Этот нормативно-правовой акт, к сожалению, не содержит норм, подчеркивающих конкретные особенности регулирования межконфессиональных отношений именно в Воронежской области. В данном случае стоит согласиться с точкой зрения о том, что «принимая законы, регулирующие общественно-религиозные отношения на территории региона, соответствующие субъекты Российской Федерации должны *стремиться восполнить существующий правовой вакуум и пробелы федерального законодательства*»<sup>3</sup>. Рамочный характер рассматриваемого закона сделать этого, к сожалению, не позволяет.

2. Как уже упоминалось, в ст. 3–5 Закона Воронежской области от 2 марта 2015 г. № 25-ОЗ обозначены *полномочия* органов государственной власти Воронежской области в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на данной территории. Однако эти полномочия сформулированы слишком абстрактно и не отражают конкретных особенностей компетенции органов государственной власти региона в этой весьма чувствительной для населения сфере. Да, в законе перечень полномочий вроде бы индивидуализируется в зависимости

<sup>2</sup> О правовом регулировании отдельных вопросов в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 2 марта 2015 г. № 25-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См. подробнее, например: *Маковский А. А.* Региональная политика в сфере государственно-конфессиональных отношений : правовой аспект // Известия Иркут. гос. ун-та. Сер.: Политология. Религиоведение. 2016. Т. 16. С. 29 ; *Пчелинцев А. В.* Свобода вероисповедания и религиозные объединения в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 35–37 ; и др.

от функций конкретных органов власти, он носит открытый характер и вполне может быть дополнен посредством принятия других законов или подзаконных актов областного значения. Но тогда возникает резонный вопрос – каково же конкретное функциональное назначение именно этого регионального закона № 25-ОЗ, призванного (судя по его наименованию) осуществить правовое регулирование *отдельных вопросов в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия* на территории Воронежской области, если он определяет лишь «контур» компетенции органов государственной власти в обозначенной сфере? А для конкретизации этой компетенции и эффективного правоприменения необходим целый комплекс других нормативных актов. На наш взгляд, это один из наиболее существенных недостатков Закона Воронежской области № 25-ОЗ.

3. Статья 7 не фиксирует, какие конкретно профилактические меры необходимо осуществлять органам государственной власти в целях гармонизации межконфессиональных отношений в регионе. Из нормы этой статьи можно сделать вывод лишь о том, что такие меры целесообразны, а их конкретное содержание остается за рамками данного закона. Кроме того, ст. 7 затрагивает лишь сферу гармонизации межнациональных отношений. Межконфессиональный аспект в контексте данной нормы почему-то не упоминается. Очевидно, что это существенный юридико-технический недочет, который требует коррекции.

В данном контексте считаем целесообразным подчеркнуть, что региональный уровень правотворчества идет по пути решения, прежде всего, проблем *национальной безопасности, обеспечения межнационального и межэтнического взаимодействия*, а вопросы межконфессионального диалога приобретают как бы второстепенное значение и чаще всего аргументируются именно межнациональными различиями (ст. 6, 8 Закона № 25-ОЗ). Хотя это далеко не так. *Конфессиональный компонент общественной жизни имеет самостоятельное значение, свою уникальность и требует узконаправленного подхода к правовому регулированию.*

В качестве примера, подтверждающего этот тезис и, соответственно, сложившуюся тенденцию, считаем целесообразным рассмотреть Постановление Воронежской области от 13 мая 2015 г. «О системе мониторинга межнациональных отношений и профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов, обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области» № 372 (в ред. от 05.06.2019). Судя по наименованию и содержанию документа, он ориентирован в большей степени именно на мониторинг межнационального взаимодействия и профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Данное постановление предусматривает комплекс рекомендаций, адресованный главам администраций городских округов и муниципальных районов Воронежской области по организации регулярного мониторинга в рассматриваемой сфере; по обеспечению оперативного реагирования на конфликтные ситуации в области межнациональных и

межконфессиональных отношений. Этим же постановлением утверждено *Положение о системе такого мониторинга*. Целесообразно выделить следующие его особенности.

1. В данном документе зафиксирована легальная дефиниция системы мониторинга межнациональных отношений и профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов, обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области. Эта система представляет собой «комплекс взаимосвязанных управленческих, организационных, правовых, информационных и иных инструментов и механизмов сбора, хранения, обработки, анализа информации о состоянии межнациональных отношений и их изменении, мероприятий по координации взаимодействия исполнительных органов государственной власти Воронежской области с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Воронежской области, направленных на гармонизацию межнациональных отношений, профилактику и пресечение межнациональных (межэтнических) конфликтов, а также минимизацию их последствий»<sup>4</sup>.

2. Анализируемое Положение о системе мониторинга:

а) содержит перечень специальной терминологии, цели и задачи системы мониторинга;

б) определяет объект и предмет мониторинга, круг его участников;

в) предлагает четкую модель функционирования системы мониторинга;

г) определяет порядок действий участников данной системы в случае возникновения предконфликтной ситуации, относящейся к сфере межнациональных отношений, а также конфликта с этническим компонентом;

д) устанавливает порядок оперативного реагирования участников системы мониторинга в случае возникновения межнационального конфликта.

Этим же Постановлением Воронежской области от 13 мая 2015 г. № 372 утверждено *Положение о комиссии по вопросам межнациональных отношений на территории Воронежской области* и утвержден персонифицированный состав данной комиссии.

Анализ Постановления № 372 в этой части позволяет констатировать последовательность и проработанность документа в определении статуса комиссии по вопросам межнациональных отношений, основных принципов, целей и задач ее деятельности. В Положении о комиссии достаточно детально прописаны процедурные аспекты ее работы и порядок оперативного реагирования комиссии при поступлении сообщений, указыва-

---

<sup>4</sup> О системе мониторинга межнациональных отношений и профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов, обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области : постановление Воронежской области от 13 мая 2015 г. № 372. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ющих на возможность обострения ситуации в сфере межнациональных отношений и (или) возникновение межнационального конфликта.

Все вышеизложенное позволяет утверждать, что в Воронежской области создана довольно масштабная система мониторинга межнациональных отношений и профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Однако *конфессиональный компонент этой системы поставлен в прямую, абсолютную зависимость от национального и отведен на второй план (очевидно, с расчетом на достижение позитивных результатов как бы «между прочим»)*. Данный факт в полной мере подтверждает наши предыдущие рассуждения на эту тему. Такой подход к столь деликатной проблеме *представляется неконструктивным*, он может негативно влиять на эффективность профилактики сугубо межконфессиональных конфликтов, существенно снижать уровень своевременного предупреждения предконфликтных ситуаций в рассматриваемой сфере и, как следствие, препятствовать полноценному обеспечению межконфессионального согласия в регионе.

В данном контексте уместно уделить внимание таким важным для рассматриваемой сферы категориям, как «межконфессиональное согласие» и «гармонизация межконфессиональных отношений». Ведь эти идеи являются ключевыми магистральными направлениями совершенствования отечественного законодательства в сфере свободы совести и вероисповедания как на федеральном, так и на региональном уровнях. Поэтому попытаемся с сущностной стороны оценить эти понятия.

Например, О. Г. Щенина рассматривает *согласие* в качестве универсальной ценности, как *компромисс и итог взаимодействия между субъектами*. По ее мнению, «в условиях глобализации и информатизации меняются смыслы, символы и механизмы согласия... В частности, признаком *«нравственного здоровья общества»* является *ценностное согласие*, которое сегодня практически отсутствует в условиях массовой культуры и масштабного духовного цивилизационного кризиса. Она считает, что потребуются достаточно длительное время для формирования новых условий для *нового состояния ценностного согласия*<sup>5</sup>.

Л. В. Карнаушенко подчеркивает, что общей целью функций государства на современном этапе его развития является эффективное воздействие на общественные отношения... А важнейшей задачей государственной политики при этом выступает стимулирование проявления высших духовных качеств человека и вместе с тем препятствование проявлениям деструктивного характера в его поведении. «Именно такие структурные элементы социокультурной системы, как ценности, нормы, идеалы, мораль и т. п., представляют собой *комплекс социосознательных факто-*

<sup>5</sup> См. подробнее: *Щенина О. Г.* Политическое согласие : концепты и смыслы // Россия : тенденции и перспективы развития. Ежегодник : материалы XV Международ. науч. конф. «Модернизация России : ключевые проблемы и решения». М. : Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2015. С. 486, 488.

ров, выступающих эффективными барьерами на пути к отклоняющемуся и преступному поведению»<sup>6</sup>.

По мнению О. В. Ивановой, «одной из важных проблем гармонизации является достижение внутренней консолидации общества, формирование российского мейнстрима. Ведь гармонизация представляет собой процесс уравнивания противоположностей, но не отрицание какой-либо из них, а снятие социального напряжения... В процессе гармонизации такие социальные регуляторы, как интересы, цели, идеалы и практики индивидов, чувство общности на основе крови и духа, соседства, дружбы играют *стабилизирующую роль* и способствуют *этнической консолидации*»<sup>7</sup>.

Приведенные научные позиции одновременно подчеркивают важность гармонизации общественных отношений для прогрессивного развития России и высокую степень сложности процесса реальной практической реализации формирования общественного сознания на этих идеалах. Все эти перспективы и объективные практические трудности в полной мере актуальны для межконфессионального сегмента гармонизации общественных отношений.

На наш взгляд, одной из наиболее эффективных мер по гармонизации межконфессиональных отношений, профилактике межконфессиональных конфликтов и снятию напряженности в этой сфере является просвещение граждан по этим вопросам. В качестве конкретного примера считаем логичным рассмотреть полезный с этой точки зрения интернет-ресурс, созданный специалистами информационного портала «РИА Воронеж» «Небеса обетованные» (проект о религиозных сообществах Воронежской области)<sup>8</sup>. Данный ресурс содержит информацию о смысле религиозности, обзорно характеризует конфессиональную структуру региона, касается истории развития религиозных сообществ в Воронежской области и затрагивает проблему противостояния религиозному экстремизму. В целом эксперты сайта положительно оценивают уровень межконфессионального взаимодействия в Воронежской области. На данном интернет-ресурсе в качестве специальных проектов представлены развернутые материалы о старообрядцах, о лютеранах, характеризующие особенности вероучений и морально-нравственных приоритетов приверженцев этих религиозных позиций. Однако стоит уточнить, что этот сайт создан в 2016 г. и уже длительный период не обновляется. Возможно, он прекратил свое существование и не подвержен актуализации.

На наш взгляд, такие интернет-ресурсы просветительского характера необходимы. Для стабильного и бесперебойного их функционирования

<sup>6</sup> См. подробнее: *Карнаушенко Л. В.* Гармонизация общественных отношений как функция государства : проблемные аспекты // *Общество и право.* 2018. № 1. С. 87, 88.

<sup>7</sup> *Иванова О. В.* Проблемы гармонизации общественной жизни // *Система ценностей современного общества.* 2010. № 13. С. 224, 225.

<sup>8</sup> «Небеса обетованные» (проект о религиозных сообществах Воронежской области). URL: <https://riavrnrn.ru/projects/heaven/>

ния целесообразно, чтобы они носили официальный характер. Например, много лет в Воронежской области довольно успешно функционирует специальный совещательный орган – Общественный межконфессиональный консультативный совет, созданный при Воронежской областной Думе (далее также – Межконфессиональный совет). Он образован «в целях изучения проблем, связанных с поддержанием межконфессионального диалога, обеспечения стабильности и недопущения экстремистских проявлений со стороны религиозных организаций, выработки предложений для органов исполнительной и законодательной власти»<sup>9</sup>.

Основными задачами Совета являются:

– содействие укреплению общественного согласия, достижению взаимопонимания, терпимости и взаимного уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания;

– изучение проблем в межконфессиональных отношениях с целью недопущения конфликтов и экстремистских проявлений, поддержания межконфессионального диалога;

– разработка предложений по устранению напряженности между отдельными религиозными объединениями;

– изучение и оценка деятельности деструктивных религиозных организаций с целью предупреждения религиозного экстремизма<sup>10</sup>.

Межконфессиональный совет проводит глубокую и плодотворную работу по гармонизации межконфессиональных отношений в регионе, однако результаты его деятельности довольно скудно освещаются в региональных СМИ. Это ущербный факт для сферы межконфессионального взаимодействия. Данная ситуация нуждается в исправлении. Считаю, что деятельность Межконфессионального совета должна быть развернуто представлена либо в специальном подразделе на официальном сайте Воронежской областной Думы, либо на автономном интернет-ресурсе. Последний вариант может стать даже более конструктивным с точки зрения практической значимости. Такой интернет-ресурс вполне может аккумулировать в себе не только информацию о деятельности Межконфессионального совета, о его персонифицированном составе, содержать комплекс документов, раскрывающих его правовой статус, но и предлагать актуальные статистические данные о конфессиональной структуре Воронежской области (с возможностью своевременной периодической коррекции этих данных), краткие информационно-справочные материалы об особенностях вероучения той или иной религиозной конфессии, нравственной позиции ее последователей, примеры благотворительной и иной социально-полезной деятельности, которую осуществляют верующие (такие материалы могут быть подтверждены документами,

<sup>9</sup> О Совете по взаимодействию с религиозными конфессиями : постановление Воронежской областной Думы и Администрации Воронежской области от 27 сентября 2001 г. № 178/987. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См. подробнее: Межконфессиональный совет. Воронежская область : официальный портал органов власти. URL: <https://www.govvrn.ru/mezkonfessional-nuj-soviet>

фотографиями, видеозаписями, ссылками на другие необходимые интернет-ресурсы и т. п.). На таком сайте, посвященном деятельности Межконфессионального совета, целесообразно публиковать мнения экспертов – как непосредственно членов Совета, так и иных специалистов – профессиональных религиоведов, социологов религии, юристов, культурологов и т. п. на тему важности межконфессионального сотрудничества, диалога и уважительного отношения приверженцев разных мировоззренческих убеждений друг к другу. Помимо этого, целесообразно предусмотреть на сайте возможность оформления электронного обращения по вопросам, относящимся к компетенции Совета, осуществлять ежегодный мониторинг таких обращений и опубликование аналитического отчета по ним.

Помимо этого, целесообразно более основательно освещать деятельность Межконфессионального совета по телевидению и в региональных печатных СМИ. Например, приурочив это к ежегодному празднованию Дня единства конфессий, который сопряжен с официальным праздником – Днем народного единства и отмечается 4 ноября.

Такие профилактические меры смогут существенным образом снизить напряженность в сфере межконфессиональных отношений, используя естественные методы воспитательного воздействия посредством убеждения. Они будут способствовать просвещению жителей Воронежской области относительно официально действующих в регионе конфессий и особенностей их духовно-культурной деятельности. Это может эффективно способствовать минимизации рисков недопонимания между людьми. Необходимость просвещения жителей в этой сфере нуждается в системной правовой фиксации на уровне Закона Воронежской области от 2 марта 2015 г. «О правовом регулировании отдельных вопросов в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области» № 25-ОЗ и в иных нормативных правовых актах регионального значения.

Резюмируя все вышеизложенное, целесообразно сделать следующие основные выводы.

1. В Воронежской области существует специализированное законодательство, направленное на создание условий для конструктивного межконфессионального диалога и взаимодействия.

2. В целях достижения более высокого эффекта это законодательство нуждается в конкретизации правового регулирования межконфессиональных отношений (без «автоматической» их привязки к межнациональным) с учетом духовно-культурной специфики Воронежской области и динамики ее изменений.

3. В целях своевременной профилактики межконфессиональной напряженности целесообразно более широко и вариативно обеспечить информационную открытость сферы межконфессионального взаимодействия. Этого можно достичь посредством просвещения населения региона, повышения уровня его грамотности в вопросах современной конфессиональной структуры Воронежской области, информированности о

результатах созидательной культурно-просветительской и социально-ориентированной деятельности религиозных объединений различной конфессиональной направленности.

4. Необходимо повышение уровня открытости деятельности Общественного межконфессионального консультативного совета, созданного при Воронежской областной Думе, посредством использования широких возможностей современных информационно-телекоммуникационных технологий.

Таким образом, организационно-правовые механизмы гармонизации межконфессиональных отношений в Воронежской области нуждаются в комплексной оценке, системном правовом регулировании и адекватном современности уровне информационной и практической обеспеченности.

*Воронежский государственный университет*

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

*Voronezh State University*

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

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ (НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

И. И. Тюнина

Воронежский государственный университет

**Аннотация:** в статье проведено исследование основных организационно-правовых форм взаимодействия региональных органов законодательной и исполнительной власти в законодательном процессе, рассмотрено правовое регулирование такого взаимодействия в Воронежской области.

**Ключевые слова:** взаимодействие двух ветвей власти, высшее должностное лицо субъекта, законодательная инициатива, законодательный орган, законодательный процесс, законопроект, орган государственной власти субъекта, парламент, подписание и обнародование закона, региональный закон.

## LEGAL REGULATION OF INTERACTION OF LEGISLATIVE AND EXECUTIVE BODIES OF STATE POWER OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE LEGISLATIVE PROCESS (ON THE EXAMPLE OF THE VORONEZH REGION)

**Abstract:** the article studies the main organizational and legal forms of interaction between regional legislative and executive authorities in the legislative process, examines the legal regulation of such interaction in the Voronezh region.

**Key words:** interaction of two branches of government, the highest official of the subject, legislative initiative, legislative body, legislative process, draft law, state authority of the subject, parliament, signing and promulgation of the law, regional law.

Существующий конституционный принцип, предполагающий разделение государственной власти, выступает основой того, что со стороны законодательного органа, а также высшего исполнительного органа, действующих в субъекте Федерации, полномочия реализуются на самостоятельных началах. Взаимодействие представленных органов осуществляется для того, чтобы с наибольшей эффективностью управлять процессами, направленными на социальное и экономическое развитие государственного субъекта. Такая деятельность позволяет реализовать свойственные населению интересы<sup>1</sup>. Осуществление законодательного процесса выступает важным направлением рассматриваемого взаимодействия.

Законотворческие процессы выражаются в виде деятельности государственно-властного характера, обличенной в юридическую форму. Они связаны с выявлением, формированием и утверждением тех воле-

<sup>1</sup> См.: Моргунова А. В. Взаимодействие органов исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации в процессе соблюдения прав и свобод граждан // Научное мнение. 2012. № 8. С. 60.

вых выражений, которые свойственны гражданам, в качестве правил общеобязательного (законодательного) характера. Важно, чтобы законодательная воля народа в полной мере находила отражение в правовых актах. Только в таком положении можно обеспечить баланс интересов, присущих отдельным социальным группам, учитывать те последствия, которые возникнут в результате правового регулирования, определить его цели для практики применения права. Законотворчество призвано исключить возможность возникновения произвольных законодательных актов, для чего к этому процессу должны быть привлечены различные органы, представляющие государственную власть. Парламент должен активно взаимодействовать с различными органами, представляющими отдельные ветви власти. Отмечается, что эффективность законотворчества находится в прямой зависимости от того, насколько полно законодатели сотрудничают с исполнительной властью.

Отдельными участниками в процессе нормотворчества выступают органы, представляющие исполнительную власть. Этот факт можно объяснить за счет того, что их деятельность не связана исключительно с исполнением законодательных актов. Те документы, которые принимаются на законодательном уровне, должны способствовать реализации общественных потребностей. Осуществляющие исполнительную власть органы являются обладателями мощного аппарата, позволяющего с высоким уровнем квалификации разрабатывать законодательные акты, в которых нуждается государство и общество.

Совокупность правовых норм, на основании которых выполняется регулирование взаимодействия, возникающего между законодательными и исполнительными органами, представляется в виде отдельного конституционно-правового института, в основе которого лежат законодательные акты регионального и федерального уровня.

Из ст. 23 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»<sup>2</sup> следует указание на те основы, которые обеспечивают полноценное взаимодействие между законодательными и исполнительными органами, действующими на территории субъектов РФ. Так, ст. 47 Устава<sup>3</sup>, дублирующая положения вышеупомянутого федерального закона, определяет те основополагающие начала, по которым взаимодействует областная Дума и реализующие исполнительную власть органы.

Отмечается несколько составляющих, отражающих то, как взаимодействуют региональная законодательная и исполнительная власть.

Первое выражается в том, что за должностным лицом, представляющим субъект, закрепляется право законодательной инициативы. Поступившие в этом случае законопроекты должны рассматриваться в первую очередь.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>3</sup> Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. // Коммуна. 2006. 10 июня.

Губернатор Воронежской области, обладая правом законодательной инициативы в Воронежской областной Думе (ч. 1 ст. 34, п. 11 ч. 1 ст. 37 Устава Воронежской области), активно им пользуется, издавая несколько раз в год соответствующие распоряжения, утверждающие планы его законодательных инициатив. На основании ч. 1 ст. 28 Закона Воронежской области от 30 сентября 2008 г. № 77-ОЗ «О правительстве Воронежской области»<sup>4</sup> правительство осуществляет внесение в Воронежскую областную Думу законопроектов, подготовленных посредством реализации права законодательной инициативы, принадлежащего губернатору.

Важная особенность, свойственная рассматриваемому правовому регулированию, связана с тем, что право законодательной инициативы губернатора одновременно отражается в двух нормативных документах, которыми выступает Регламент Воронежской областной Думы, а также Административный регламент правительства Воронежской области<sup>5</sup>. Представленные документы определяют не только основополагающие начала, но и содержат указание на срок осуществления определенных действий, их последовательность и прочие элементы<sup>6</sup>.

Детальное урегулирование порядка, по которому исполнительные органы и отдельные подразделения областного правительства взаимодействуют с областной Думой, происходит на основании принятого губернатором указа от 29 июня 2009 г. № 360-у «Об организации взаимодействия исполнительных органов государственной власти Воронежской области с Воронежской областной Думой»<sup>7</sup>.

Второе связано с тем, что законодательная и исполнительная власть взаимодействуют в рамках законотворчества, что происходит на базе парламента, функционирующего в регионе.

Из ч. 6 ст. 47 Устава Воронежской области следует, что со стороны Воронежской областной Думы в адрес губернатора должны направляться планы относительно законодательной деятельности, а также проекты законодательных актов, планируемых к принятию.

Проведение анализа в отношении существующих нормативных документов приводит к выводу о том, что законы содержат в себе совокупность общих норм, связанных с планированием правотворчества. Регламенты, используемые законодательными органами, конкретизируют

---

<sup>4</sup> Собр. законодательства Воронежской области. 2008. № 9. Ст. 339.

<sup>5</sup> Об утверждении Административного регламента правительства Воронежской области по исполнению государственной функции «Обеспечение реализации права законодательной инициативы в Воронежской областной Думе губернатора Воронежской области»: постановление правительства Воронежской области от 19 мая 2010 г. № 408 // Молодой коммунар. 2010. 22 мая.

<sup>6</sup> Карсанин А. Е. Правовое регулирование участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в законодательном процессе // Право и экономика. 2010. № 11. С. 6.

<sup>7</sup> Молодой коммунар. 2009. 2 июля.

этот процесс<sup>8</sup>. Исходя из содержащихся в Законе Воронежской области от 1 февраля 1995 г. № 11-з «О нормативных правовых актах Воронежской области»<sup>9</sup> правовых положений, прослеживается отсутствие норм, касающихся планирования правотворчества. В то же время в главе 13 Регламента Воронежской областной Думы<sup>10</sup> оговорены нормы, касающиеся планирования законотворчества и его финансирования. Так, в упомянутой главе идет речь о том, что областная Дума осуществляет свою работу исходя из утвержденного плана, который формируется на срок в 1 год. Его разработкой занимается профильный комитет областного законодательного органа, а также иные комитеты этого органа, областное правительство и прочие участники. Согласование проекта, содержащего план законотворчества, выполняет губернатор области. По факту изучения представленного документа им могут быть сформированы предложения.

Региональный парламент взаимодействует с исполнительной властью в части законодательного процесса. Одним из направлений такого взаимодействия является предоставление подготовленных законопроектов в адрес высшего должностного лица для предоставления соответствующих заключений. Регулирование этого процесса на территории Воронежской области осуществляется с учетом постановления правительства Воронежской области от 19 мая 2010 г. № 410 «Об утверждении Административного регламента правительства Воронежской области по исполнению государственной функции «Обеспечение подготовки заключения губернатора Воронежской области на проекты нормативных правовых актов, принимаемых Воронежской областной Думой»<sup>11</sup>.

Третье: высшее должностное лицо субъекта осуществляет подписание и обнародование принятых парламентом региональных законов. Полномочие по промульгации закона является важным элементом баланса властей в сфере законотворчества.

Губернатор Воронежской области может обнародовать закон путем подписания, а может и отклонить принятый Воронежской областной Думой закон в течение четырнадцати календарных дней со дня его поступления. Реализованное губернатором отлагательное вето преодолевается за счет принятия законодательного акта в ранее согласованной редакции со стороны большинства депутатов, обладающих 2/3 и более голосов. Данная сфера деятельности детально регламентирована постановлением правительства Воронежской области от 19 мая 2010 г. № 409 «Об утверждении Административного регламента правительства Воро-

<sup>8</sup> Кравцова Е. А. Планирование законодательного процесса как часть законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 48.

<sup>9</sup> Коммуна. 1995. 5 апр.

<sup>10</sup> О Регламенте Воронежской областной Думы : постановление Воронеж. обл. Думы от 22 апреля 2004 г. № 824-III-ОД (в ред. от 01.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Собр. законодательства Воронежской области. 2010. № 5. Ст. 288.

нежской области по исполнению государственной функции «Обеспечение реализации полномочий губернатора Воронежской области по обнародованию Устава и законов Воронежской области»<sup>12</sup>.

Четвертое связано с тем, что со стороны законодательного органа и высшего должностного лица, представляющего субъект, а также органа, реализующего исполнительную власть, с другой стороны происходит обмен актами правового значения, которые были изданы. Это необходимо для формирования предложений, направленных на их изменение или отмену, а также оспаривание с использованием судебных процедур.

Со стороны регионального законодательного органа может быть направлено обращение в адрес высшего должностного лица субъекта РФ или в адрес органа, реализующего исполнительную власть, относительно формирования предложения, касающегося актуализации законодательных актов, их отмены или обжалования. Свойственные высшему должностному лицу субъекта РФ полномочия позволяют ему направлять обращения в адрес регионального законодательного органа, содержащие предложения, касающиеся изменения, дополнения, отмены законодательных актов, а также их судебного обжалования<sup>13</sup>.

Пятое заключается в том, что руководителями, представляющими региональные органы исполнительной власти, может быть обеспечено присутствие на проводимых законодательным органом заседаниях. При этом такие лица вправе пользоваться совещательным голосом. Проводимые органами исполнительной власти заседания могут сопровождаться присутствием депутатов. Нормативное закрепление представленной формы взаимодействия, возникающего между органами, реализующими государственную власть на территории Воронежской области, происходит с учетом ст. 47 Устава Воронежской области, Закона Воронежской области «О правительстве Воронежской области», указа губернатора Воронежской области от 4 июня 2018 г. № 305-у «О Регламенте правительства Воронежской области».

Представленное является подтверждением того, что реализация законодательного процесса выступает важной сферой взаимодействия между региональными органами, осуществляющими законодательную и исполнительную власть. Процесс законотворчества выполняется с учетом принципа, предполагающего разделение властей, характеризующегося определенной специфичностью. Это обеспечивается за счет того, что высшее должностное лицо субъекта реализует широкий спектр полномочий, которые должны исполняться в рамках отдельных законодательных стадий. Так, глава исполнительной власти является участником действий, связанных с законодательной инициативой, и тех, что проводятся в завершении законотворческого процесса, связанных с подписанием закона

---

<sup>12</sup> Собр. законодательства Воронежской области. 2010. № 5. Ст. 287.

<sup>13</sup> *Ниматулаева Р. А., Магомедова А. А.* Некоторые аспекты взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации // Закон и право. 2018. № 7. С. 37.

и его обнародованием. Вместе с тем глава исполнительной власти может применить отлагательное вето в процессе осуществления своих полномочий, связанных с законотворчеством.

*Воронежский государственный университет*

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

*E-mail: tunina-i@mail.ru*

*Тел.: 8-910-347-07-51*

*Voronezh State University*

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

*E-mail: tunina-i@mail.ru*

*Tel.: 8-910-347-07-51*

# ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЦЕЛЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КАЧЕСТВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

В. Е. Китаева

Воронежский государственный университет

**Аннотация:** в данной статье исследуются актуальные вопросы муниципального правотворчества, от которых зависит качество решаемых местной властью задач, выполняемых функций и оказываемых муниципальных услуг. Основные проблемы в развитии муниципального правотворчества рассматриваются на примере Воронежской области.

**Ключевые слова:** муниципальное правотворчество, местное самоуправление, нормотворческая деятельность, муниципальные нормативные правовые акты, регистр муниципальных нормативных правовых актов.

## INTERRACTION OF THE STATE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT BODIES TO IMPROVE THE QUALITY OF MUNICIPAL LAW-MAKING ON THE EXAMPLE OF THE VORONEZH REGION

**Abstract:** this article deals with issues of municipal law-making, which depends on the quality of the tasks solved by the local authorities, the functions performed by the provided municipal services. The main problems in the development of municipal lawmaking are considered on the example of the Voronezh region.

**Key words:** municipal lawmaking, local self-government, rule-making activity, municipal normative legal acts, register of municipal normative legal acts.

Деятельность органов местного самоуправления и их выборных должностных лиц должна соответствовать основному закону государства, федеральным и региональным нормативным правовым актам. Конституционность и законность должны быть основой правотворчества органов местного самоуправления. Только при таком подходе к правотворчеству может быть сформировано единое правовое пространство государства, соблюдены и гарантированы права его граждан, обеспечено четкое функционирование и взаимодействие всех уровней публичной власти.

Основная часть общественных отношений в Российской Федерации регулируется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Как считают Т. Э. Петрова и О. В. Беляева, «наиболее приближенным к населению является муниципальное правовое регулирование, основной проблемой которого зачастую становится несогласованность муниципальных правовых норм с положениями федеральных и региональных законов»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Петрова Т. Э., Беляева О. В. Проблемы дефектности правовых актов органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 22–26.

Деятельность органов местного самоуправления и их выборных должностных лиц должна соответствовать основному закону государства, федеральным и региональным нормативным правовым актам.

В соответствии со ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> в систему муниципальных правовых актов входят:

1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

«От качества правотворческой деятельности в муниципалитетах зависит качество решаемых местной властью задач и выполняемых функций. Таким образом, одной из первоочередных задач как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления в их взаимодействии является повышение качества муниципальных нормативных правовых актов»<sup>3</sup>.

В этих целях в 2008 г. был создан «Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов»<sup>4</sup>. Регистр представляет собой базу данных, содержащую в электронном виде муниципальные нормативные правовые акты и сведения о них. Федеральный регистр, в свою очередь, состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Самостоятельно собрать такой объем информации от муниципалитетов представляется сложным, поэтому Законом Воронежской области от 11 ноября 2009 г. № 135-03<sup>5</sup> органы местного самоуправления муниципальных районов Воронежской области были наделены отдельными

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> Румянцев М. Б. Муниципальный правотворческий процесс в Российской Федерации : проблемы и основные особенности // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 33–36.

<sup>4</sup> См.: О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 10 сентября 2008 г. № 657 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 38. Ст. 4301.

<sup>5</sup> См.: О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Воронежской области отдельными государственными полномочиями Воронежской области по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области : закон Воронежской области от 11 ноября 2009 г. № 135-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

государственными полномочиями Воронежской области по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области.

Таким образом, уже более 10 лет в администрациях каждого района работает специалист с юридическим образованием, осуществляющий переданные государственные полномочия по сбору информации от поселений для включения в регистр принимаемых органами местного самоуправления нормативных правовых актов (в начале 2002 г. администрацией Воронежской области была введена процедура регистрации Уставов муниципальных образований, а в 2005 г. – муниципальных нормативных правовых актов).

В соответствии со ст. 56 Устава Воронежской области<sup>6</sup> к полномочиям органов государственной власти Воронежской области в сфере местного самоуправления относится организация и ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов. В связи с этим положением в 2009 г. принимается Закон Воронежской области № 15-ОЗ «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области»<sup>7</sup>. В Правительстве Воронежской области организацию исполнения указанной государственной функции осуществляет Отдел регистра муниципальных правовых актов правового Управления Правительства Воронежской области. В осуществлении таких полномочий принимает участие Автономное учреждение Воронежской области «Информационно-технологический центр Воронежской области», а также Департамент цифрового развития Воронежской области. Устав Воронежской области наделяет органы государственной власти Воронежской области в рамках своих полномочий осуществлять контроль соответствия законодательству деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

В Воронежской области осуществляется сплошная экспертиза всех включенных в регистр актов, а с 2014 г. областной регистр муниципальных нормативных правовых актов ведется исключительно в электронном виде. По состоянию на 1 января 2021 г. в регистр включено всего 345 129 муниципальных нормативных правовых актов, в 2020 г. – 26 517 актов (в 2019 г. – 27 176 актов).

Основная проблема в том, что «органы местного самоуправления не всегда придерживаются основных принципов и требований юридической техники при подготовке муниципальных нормативных правовых

---

<sup>6</sup> Устав Воронежской области от 25 мая 2006 г. (в ред. от 13.07.2020). URL: <http://www.vrnoblduma.ru/status/ustav-voronezhskoy-oblasti.php>

<sup>7</sup> О регистре муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области : закон Воронежской области от 30 марта 2009 г. № 15-ОЗ. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

актов»<sup>8</sup>, а также органы местного самоуправления зачастую принимают акты, не соответствующие действующему законодательству.

Для того чтобы минимизировать такие нарушения и помочь органам местного самоуправления в процессе их правотворчества, органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют деятельность по развитию модельного нормотворчества. Эта деятельность включает в себя:

- проведение мониторинга изменений действующего законодательства;
- приведение актов в соответствие с действующим федеральным и областным законодательством;
- разработку и направление органам местного самоуправления модельных нормативных правовых актов;
- оказание правовой и методической помощи органам местного самоуправления различного уровня и т. д.

Опыт ведения регистра показал, что самой эффективной формой взаимодействия с органами местного самоуправления является «курирование» муниципалитетов области, проведение проверок исполнения органами местного самоуправления переданных государственных полномочий по сбору информации, необходимой для ведения регистра, оказания правовой и методической помощи в налаживании взаимодействия между районом и поселениями по вопросам формирования регистра муниципальных нормативных правовых актов, подготовки проектов муниципальных нормативных правовых актов.

Кроме того, проводятся семинары-совещания в каждом районе с участием глав районов, специалистов администраций поселений, расположенных на территории районов. На семинарах рассматриваются конкретные акты органов местного самоуправления: разбираются примеры отрицательных заключений Правового управления на акты органов местного самоуправления; обсуждаются вопросы плановости и своевременности принятия правовых актов; акты прокурорского реагирования, соблюдение правил юридической техники, проведение экспертизы проектов правовых актов.

Отделом регистра был разработан сборник модельных муниципальных нормативных правовых актов для органов местного самоуправления городских и сельских поселений по вопросам территориальной организации местного самоуправления, организации деятельности органов местного самоуправления, решению вопросов местного значения, включившего более 50 модельных актов.

В 2020 г. специалистами Отдела регистра подготовлены и направлены органам местного самоуправления Воронежской области следующие модельные акты:

<sup>8</sup> Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах : ФБУ НЦПИ при Минюсте России плановый период 2019 и 2020 годов. URL: <https://minjust.ru/>

- о порядке проведения конкурса на должность главы муниципального образования;
- о внесении изменений в Устав муниципального образования;
- о конкурсе на должность главы администрации муниципального образования (по контракту);
- о назначении выплаты единовременного денежного вознаграждения лицам, замещавшим выборные муниципальные должности на постоянной основе при выходе на пенсию по старости;
- административный регламент оказания муниципальной услуги по «направлению уведомления о соответствии построенных или реконструированных объектов индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности либо о несоответствии построенных или реконструированных объектов индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства о градостроительной деятельности»<sup>9</sup> и т. д.

В соответствии с «мониторингом Министерства юстиции нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники»<sup>10</sup> выявлена необходимость проведения регулярного мониторинга муниципальных правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации с целью установления их соответствия нормативным правовым актам высшей юридической силы.

На основании данных такого мониторинга выявлялись следующие нарушения.

1. Несоответствия муниципального нормативного правового акта федеральному законодательству.

Так, например из Постановления администрации Морозовского городского поселения Всевожского муниципального района Ленинградской области выявлено несоответствие, касающееся Положения о признании объекта капитального строительства самовольной постройкой. Нарушение заключалось в том, что сектор архитектуры и градостроительства Администрации Морозовского городского поселения запросил для решения комиссией вопроса следующие документы:

- сведения из Единого государственного реестра прав на земельный участок;
- сведения Государственного кадастра недвижимости на земельный участок;
- уведомление об отсутствии сведений в Едином государственном реестре объектов капитального строительства.

---

<sup>9</sup> Полные тексты и аннотации Федеральных законов, Постановлений Правительства, нормативных актов Министерств и ведомств. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=41857004>

<sup>10</sup> Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах...

В соответствии с положением Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»<sup>11</sup> ведение вышеуказанных реестров на территории Российской Федерации не осуществляется.

Соответственно, органам местного самоуправления было предложено изложить Постановление в следующей редакции: «для рассмотрения комиссией вопроса о признании объекта капитального строительства самовольной постройкой на заседание комиссии необходимо представлять выписку из Единого государственного реестра недвижимости на соответствующий земельный участок, объект капитального строительства либо уведомление об отсутствии сведений в Едином государственном реестре недвижимости»<sup>12</sup>.

2. Несоответствие муниципального нормативного правового акта законодательству субъекта Российской Федерации и (или) Уставу муниципального образования.

3. Юридикто-компетенционные ошибки.

Данный вид ошибок предполагает любые нарушения нормотворческих полномочий органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Выход нормотворческого органа за пределы своих полномочий встречается в случае «присвоения» органом местного самоуправления нормотворческой компетенции других субъектов правотворческой деятельности. Например, Постановление Запрудского сельского поселения Каширского муниципального района Воронежской области. «Из экспертного заключения Правительства Воронежской области выявлено нарушение компетенции принявшего Постановление органа путем присвоения нормотворческой компетенции других субъектов нормотворчества. Перечисленные в Административном регламенте полномочия муниципальных органов были упразднены региональным законодательством»<sup>13</sup>:

1) из Закона Воронежской области «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Воронежской области»<sup>14</sup> исключено полномочие сельских поселений по осуществлению муниципального земельного контроля;

2) Закон Воронежской области «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Воронежской области»<sup>15</sup>, органы местного самоуправления муниципального района осуществляют

<sup>11</sup> О государственной регистрации недвижимости : федер. закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ // Рос. газета. 2015. 17 июля.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Воронежской области : закон Воронежской области от 10 ноября 2014 г. № 148-ОЗ. URL: <https://pravo.govvrn.ru/>

<sup>15</sup> О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 18 июля 2016 г. № 106-ОЗ. URL: <https://pravo.govvrn.ru/content/>

муниципальный земельный контроль в отношении объектов земельных отношений, расположенных в границах входящих в состав этого района сельских поселений.

4. Предметно-методические ошибки и др.

В Перечень региональных показателей эффективности развития муниципальных образований Воронежской области включен показатель «Эффективность правотворческой деятельности органов местного самоуправления» (согласно Постановлению Правительства Воронежской области от 26 сентября 2013 г. № 838 «О мониторинге и оценке эффективности развития муниципальных районов, городских округов и поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов Воронежской области»<sup>16</sup>). Все эти данные говорят о том, что взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в данной сфере в Воронежской области организовано на хорошем уровне, и другие регионы могли бы позаимствовать опыт правового Управления Правительства Воронежской области, в том числе привлекать к данной проблематике Совет муниципальных образований, Департамент по развитию муниципальных образований при Правительстве Воронежской области; Комитет по Местному самоуправлению при Воронежской областной Думе.

---

<sup>16</sup> О мониторинге и оценке эффективности развития муниципальных районов, городских округов и поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов Воронежской области : постановление Правительства Воронежской области от 26 сентября 2013 г. № 838. URL: <https://www.govvrn.ru/documents/34650/>

*Воронежский государственный университет*

*Китаева В. Е., преподаватель кафедры конституционного и муниципального права*

*Voronezh State University*

*Kitaeva V. E., Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department*

# ОБЩЕСТВЕННЫЕ, КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ ОРГАНЫ ПРИ ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ

Ю. А. Перельштейн

Воронежский государственный университет

**Аннотация:** в статье автором рассматриваются основные виды общественных и консультативных органов при органах публичной власти Воронежской области. Были проанализированы структура, полномочия консультативных, общественных органов. Обозначены отдельные проблемы их деятельности.

**Ключевые слова:** общественные советы, консультативные советы, органы публичной власти, консультативные функции, представление интересов.

## PUBLIC, ADVISORY BODIES UNDER THE PUBLIC AUTHORITIES OF THE VORONEZH REGION

**Abstract:** in the article, the author examines the main types of public and advisory bodies under the public authorities of the Voronezh region. The structure, powers of advisory, public bodies were analyzed. Some problems of their activity are indicated.

**Key words:** public councils, advisory councils, public authorities, advisory functions, representation of interests.

В преамбуле Устава Воронежской области закреплено, что одна из целей принятия данного нормативного акта – это утверждение социального согласия, доверия и взаимопонимания в Воронежской области<sup>1</sup>. Можно предположить, что она находит свое выражение и в установлении диалога и сотрудничества органов публичной власти как между собой, так и с институтами гражданского общества. Одним из способов обеспечения коммуникации между ними является создание органов, выполняющих совещательные, консультативные, координационные функции.

Под консультативными и общественными органами следует понимать органы, формируемые из представителей органов публичной власти и институтов гражданского общества либо только из представителей общественности. Они создаются в целях координации деятельности органов государственной власти, институтов гражданского общества; получения экспертного мнения; осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. К ним можно отнести различные консультативные, совещательные, координационные органы и комиссии, общественные и экспертные советы.

Отметим, что консультативные органы не являются органами государственной власти в собственном смысле этого слова, но они также участвуют в осуществлении публичной власти.

---

<sup>1</sup> Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 27.04.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Консультативные советы.* В качестве правовой основы создания данных советов следует выделить следующие положения нормативных актов Воронежской области:

1) в ст. 37 Устава Воронежской области установлено, что в целях координации деятельности органов государственной власти Воронежской области и органов местного самоуправления, а также в целях привлечения общественности к процессу осуществления государственной власти Губернатор Воронежской области может в пределах средств, выделенных на финансирование его деятельности, создавать совещательные и консультативные органы – комиссии и советы при Губернаторе Воронежской области, а также иметь советников (помощников), работающих на общественных началах;

2) закон Воронежской области от 5 марта 2009 г. № 05-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Воронежской области и общественных объединений» закрепляет, что органы государственной власти Воронежской области вправе привлекать представителей общественных объединений к участию в своей работе в качестве консультантов, членов экспертных, консультативных и координационных общественных советов, а также групп по социально-экономическим вопросам<sup>2</sup>.

К консультативным советам при органах публичной власти Воронежской области в частности относятся: Национальная палата при Губернаторе Воронежской области<sup>3</sup>, Консультативный совет главных врачей по вопросам в сфере здравоохранения при правительстве Воронежской области<sup>4</sup>; Консультативный совет по культуре при правительстве Воронежской области<sup>5</sup>; Консультативный совет по физической культуре и спорту при правительстве Воронежской области<sup>6</sup> и др.

---

<sup>2</sup> См.: О взаимодействии органов государственной власти Воронежской области и общественных объединений : закон Воронежской области от 5 марта 2009 г. № 05-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: О создании Национальной палаты при губернаторе Воронежской области : указ Губернатора Воронежской области от 7 сентября 2010 г. № 300-у (в ред. от 25.10.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: О консультативном совете главных врачей по вопросам в сфере здравоохранения при правительстве Воронежской области (вместе с «Положением о консультативном совете главных врачей по вопросам в сфере здравоохранения при правительстве Воронежской области») : постановление Правительства Воронежской области от 22 июня 2018 г. № 546. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: О консультативном совете по культуре при правительстве Воронежской области (вместе с «Положением о консультативном совете по культуре при правительстве Воронежской области») : постановление Правительства Воронежской области от 21 мая 2018 г. № 452. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> См.: О консультативном совете по физической культуре и спорту при правительстве Воронежской области (вместе с «Положением о консультативном совете по физической культуре и спорту при правительстве Воронежской области») : постановление Правительства Воронежской области от 10 октября 2011 г. № 869 (в ред. от 12.03.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Консультативные советы создаются для осуществления экспертных, консультационных, информационных функций; выработки предложений для дальнейшей деятельности органа государственной власти по направлению деятельности консультативного органа.

В состав консультативного совета входят представители органа публичной власти, при котором он создается, а также представители от различных общественных объединений, некоммерческих организаций, научных, экспертных учреждений, СМИ. Как правило, они состоят из председателя, сопредседателя (или заместителя(ей) председателя), секретаря и членов совета. Формой работы являются пленарные и обычные заседания.

Также консультативные функции выполняют и *координационные советы*, которые создаются в целях обеспечения взаимодействия органов публичной власти, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией отдельных направлений государственной политики. Координационные советы включают в себя представителей различных государственных органов, общественных объединений, некоммерческих организаций, общественной палаты соответствующего уровня. Совет формируется в составе председателя, его заместителей, ответственного секретаря и членов. Для выполнения задач и функций могут создаваться постоянные или временные рабочие группы. В качестве примеров координационных советов можно привести Областной координационный совет по охране труда<sup>7</sup>, Координационный совет по военно-патриотическому воспитанию при правительстве Воронежской области<sup>8</sup>, Координационный совет по развитию предпринимательства<sup>9</sup>.

*Общественные советы.* Федеральный закон об основах общественного контроля устанавливает, что общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации выполняют консультативно-совещательные функции и участвуют в осуществлении общественного контроля<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> См.: О создании областного координационного совета по охране труда : постановление Администрации Воронежской области от 3 апреля 2008 г. № 271. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: О создании координационного совета по военно-патриотическому воспитанию при правительстве Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 19 июня 2013 г. № 537. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: О координационном совете по развитию предпринимательства : постановление Правительства Воронежской области от 7 сентября 2009 г. № 755. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 27.12.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Правовой основой деятельности общественных советов являются закон Воронежской области «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области»<sup>11</sup>, постановление Правительства Воронежской области «О порядке образования общественных советов при исполнительных органах государственной власти Воронежской области»<sup>12</sup>.

Органы исполнительной власти своими приказами утверждают порядок формирования и деятельности общественных советов.

При органах публичной власти Воронежской области общественные советы могут быть созданы по предложению совета Общественной палаты Воронежской области. Предложение совета Общественной палаты Воронежской области о создании общественного совета подлежит обязательному рассмотрению руководителем соответствующего органа власти. Советы формируются на конкурсной основе. Организатором конкурса выступает Общественная палата Воронежской области. Правом выдвигать кандидатуры в члены общественных советов обладают общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, целями деятельности которых являются представление или защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений. Состав общественного совета, сформированный из числа кандидатур, отобранных на конкурсной основе, утверждается руководителем соответствующего исполнительного органа государственной власти Воронежской области по согласованию с советом Общественной палаты Воронежской области.

Положение о том, что кандидатов в члены общественного совета при органах исполнительной власти могут выдвигать только общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, целями деятельности которых являются представление или защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений, сужает конституционное право граждан участвовать в управлении делами государства. Общественные объединения создаются гражданами для достижения различных совместных целей, которые могут быть иными, нежели представление и защита интересов, а также участие в экспертной работе. Получается, что широкий круг общественных объединений не сможет выдвигать своих кандидатов в члены общественного совета.

---

<sup>11</sup> См.: О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области : закон Воронежской области от 5 июня 2015 г. № 103-ОЗ (в ред. от 26.09.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> О Порядке образования общественных советов при исполнительных органах государственной власти Воронежской области : постановление Правительства Воронежской области от 23 апреля 2019 г. № 399. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Основной формой деятельности советов являются заседания. Они проводятся не реже одного раза в три месяца. Итоговый документ, подготовленный общественным советом при органе исполнительной власти, направляется секретарем общественного совета в течение пяти рабочих дней со дня его подписания председательствующим на заседании общественного совета на рассмотрение в соответствующие органы государственной власти Воронежской области, государственные организации Воронежской области, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также обнародуется в иных формах, предусмотренных федеральным законодательством.

Общественные советы могут участвовать в осуществлении общественного контроля. Анализ закона Воронежской области «О регулировании отдельных вопросов осуществления общественного контроля в Воронежской области» показывает, что порядок проведения общественного контроля общественными советами не урегулирован.

Неясным остается правовой статус общественного совета при законодательном органе власти Воронежской области. Анализ задач деятельности совета показывает, что он близок по своему статусу с общественным советом при законодательном (представительном) органе власти субъекта РФ, создание которого предусмотрено федеральным законом «Об основах общественного контроля». В настоящее время отсутствует правовое регулирование создания и деятельности советов при Воронежской областной Думе. Данное положение вещей говорит о необходимости дальнейшего совершенствования областного законодательства.

Также приоритетным направлением правового регулирования деятельности общественных и консультативных органов является обеспечение доступа граждан к их деятельности. Конституция РФ устанавливает, что граждане имеют право участвовать в управлении делами государства<sup>13</sup>. Считаем, что данное право может быть реализовано путем предоставления возможности личного участия граждан и экспертов в заседаниях данных органов, доступности обращений в советы и к его членам, возможности граждан инициировать общественные обсуждения значимых вопросов в сфере деятельности органа власти на площадке совета. Информационная открытость необходима в целях обеспечения контроля над эффективностью работы совета на предмет соответствия его деятельности потребностям граждан.

Таким образом, можно сделать вывод, что деятельность общественных и консультативных органов обеспечивает осуществление общественного контроля, получение экспертного мнения, координацию деятельности органов публичной власти институтов и гражданского общества при реализации отдельных направлений государственной политики.

<sup>13</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежский государственный университет*

*Перельштейн Ю. А., аспирант кафедры конституционного и муниципального права*

*Voronezh State University*

*Perelshtein Yu. A., Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department*

# ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С РЕГИОНАЛЬНЫМ СОВЕТОМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

О. А. Лесовик

Воронежский государственный университет

**Аннотация:** в данной статье рассматриваются пять направлений деятельности по взаимодействию Совета муниципальных образований Воронежской области с органами государственной власти Воронежской области с примерами подобной практики из других регионов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** межмуниципальное сотрудничество, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, региональный Совет муниципальных образований.

## THE COOPERATION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND REGIONAL COUNCIL OF MUNICIPAL DISTRICTS

**Abstract:** the article explores five field of concern deal with the cooperation between public authorities of the Voronezh Region and regional council of the Voronezh Region with examples of similar practices from other regions of the Russian Federation.

**Key words:** inter-municipal cooperation, public authorities of the subjects of the Russian Federation, Regional Council of municipal districts.

Межмуниципальное сотрудничество необходимо для взаимодействия между муниципалитетами с целью обмена опытом, выработки консолидированной политики по вопросам муниципального развития для представления ее на региональном и федеральном уровне, продвижения интересов органов местного самоуправления, а также для достижения общих целей с помощью объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов. Его правовые основы установлены главой 9 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, а также главами 5 и 27 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>2</sup>.

На основании норм законодательства можно выделить несколько форм межмуниципального сотрудничества, наиболее распространенной является ассоциативная форма. В ее рамках, как правило, реализуются такие предусмотренные законом формы взаимодействия, как советы муниципальных образований. На сегодняшний день они образованы во всех 85 регионах страны, их организация и деятельность осуществляются

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 08.07.2021) // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>3</sup>, применяемыми к ассоциациям.

В Совет муниципальных образований Воронежской области по состоянию на 1 января 2021 г. согласно статистическому бюллетеню «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации», подготовленному Федеральной службой государственной статистики, входят 478 муниципальных образований, т. е. все районы, городские округа, городские и сельские поселения Воронежской области.

Одной из основных целей Совета муниципальных образований Воронежской области в соответствии с Уставом Ассоциации является обеспечение эффективного взаимодействия органов местного самоуправления с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию органов государственной власти субъектов Российской Федерации с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации определяются законами субъектов Российской Федерации.

В Воронежской области действует закон Воронежской области «О полномочиях органов государственной власти Воронежской области по взаимодействию с Советом муниципальных образований Воронежской области»<sup>4</sup>, в котором установлен открытый перечень таких полномочий. Далее будут рассматриваться виды взаимодействия Совета муниципальных образований Воронежской области с органами власти, которые установлены Уставом Ассоциации «Совет муниципальных образований Воронежской области»<sup>5</sup>, с примерами подобной практики из других регионов Российской Федерации.

Итак, **первое направление деятельности** касается участия Совета в формировании регионального правового поля. В Воронежской области органы государственной власти представляют информацию Совету муниципальных образований о подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов Воронежской области, затрагивающих права и интересы муниципальных образований Воронежской области, а также привлекают представителей Совета муниципальных образований к уча-

<sup>3</sup> О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>4</sup> О полномочиях органов государственной власти Воронежской области по взаимодействию с Советом муниципальных образований Воронежской области : закон Воронежской области от 13 июля 2009 г. № 100-ОЗ (в ред. от 06.07.2017) // Воронежский курьер. 2009. 18 июля.

<sup>5</sup> Совет муниципальных образований Воронежской области : устав Ассоциации, утвержденный протоколом № 1 от 4 сентября 2003 г. собрания учредителей Ассоциации (в ред. от 22.08.2018) // Официальный сайт «Портал Ассоциации «Совет муниципальных образований Воронежской области». URL: <https://smovrn.ru/post/dokumenty-assotsiatsii>

стию в подготовке и обсуждении проектов законов Воронежской области и иных нормативных правовых актов Воронежской области, затрагивающих права и интересы муниципальных образований Воронежской области. Также в соответствии с ч. 1 ст. 34 Устава Воронежской области Ассоциация «Совет муниципальных образований Воронежской области» принадлежит право законодательной инициативы по вопросам местного самоуправления в Воронежской областной Думе.

Совет активно сотрудничает с Воронежской областной Думой, его представители включаются в состав комиссий для рассмотрения проблем, возникающих в муниципальных образованиях, а также жалоб граждан на действия должностных лиц местного самоуправления. Ассоциация также подготовила и представила губернатору Воронежской области и председателю Воронежской областной Думы доклад о состоянии местного самоуправления в регионе<sup>6</sup>.

Представители Совета муниципальных образований города Москвы принимают участие в заседаниях Московской городской Думы и Правительства Москвы в соответствии с регламентами указанных органов, участвуют в работе комиссий Московской городской Думы, рабочих органов, создаваемых органами исполнительной власти города Москвы<sup>7</sup>.

В Томской области в соответствии со ст. 94 Регламента Законодательной Думы Томской области по решению ответственного комитета законопроект, затрагивающий интересы муниципальных образований Томской области, направляется в ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области» для выявления мнения органов местного самоуправления по данному законопроекту.

Таким образом, муниципалитеты через Совет муниципальных образований активно включены в процесс разработки, обсуждения и принятия законов, данный механизм позволяет еще при подготовке законопроекта согласовать позиции заинтересованных сторон.

Во взаимодействии с областной администрацией и региональным парламентом Совет муниципальных образований Томской области участвует также в экспертизе проектов федеральных законов. Таким образом, мнение муниципалитетов Томской области находит свое отражение в итоговых заключениях на федеральные законопроекты, направляемых органами государственной власти Томской области в Государственную Думу Российской Федерации.

<sup>6</sup> См.: Единая Россия. Нетёсов : Муниципальный уровень власти максимально близок к людям и их реальным проблемам // Новостная заметка от 20.06.2019 г. URL: <https://voronej.bezformata.com>

<sup>7</sup> См.: Межмуниципальное сотрудничество : эффективные практики, проблемы и перспективы развития : материалы к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации 2020 г. // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/>

**Второе направление деятельности** Совета муниципальных образований касается оказания органам местного самоуправления методической, организационной, консультационной помощи.

Для этого в Воронежской области органы государственной власти приглашают представителей Совета муниципальных образований участвовать в парламентских слушаниях, семинарах, совещаниях, иных мероприятиях, на которых рассматриваются вопросы, затрагивающие интересы муниципальных образований Воронежской области, привлекают представителей Совета муниципальных образований к участию в обсуждении вопросов, касающихся формирования финансово-экономических основ местного самоуправления Воронежской области.

В Самарской области 21 июня 2021 г. Ассоциацией «Совет муниципальных образований Самарской области» и Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области в формате видеоконференцсвязи проведен обучающий семинар по вопросам государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных нормативных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований в электронном виде, к участию в семинаре были приглашены представители органов местного самоуправления городов и муниципальных районов Самарской области, внутригородских районов городского округа Самары, городских и сельских поселений Самарской области.

В Саратовской области 20 февраля 2015 г. решением правления ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области» было принято единогласно создать Совет муниципальных юристов ассоциации, а также принято Положение о Совете юристов. Это постоянно действующий коллегиальный, консультативно-совещательный орган, обеспечивающий координацию деятельности юридических служб органов местного самоуправления Саратовской области, повышение их роли в совершенствовании нормотворческого процесса в сфере местного самоуправления. Главными задачами Совета муниципальных юристов являются выработка единых подходов по правовым вопросам для повышения эффективности работы органов местного самоуправления, создание правотворческих инициатив с обоснованием для устранения коллизий в действующем законодательстве, обсуждение проектов нормативных правовых актов в сфере местного самоуправления, обмен опытом по реализации полномочий и формирование единого понимания юридическими службами органов местного самоуправления действующего законодательства в сфере жилищных, земельных, трудовых, имущественных и иных правоотношений, обмен опытом судебной практики. На заседания Совета юристов приглашаются представители ведомств исполнительной власти области, прокуратуры области, межрайонной природоохранной прокуратуры, региональных управлений Росреестра, Росприроднадзора, Россельхознадзора, правового управления правительства области, Управления Минюста РФ по Саратовской области, ГУ МЧС России. Практически со всеми партнерами ассоциация имеет соглашения о взаимодействии.

Совет муниципальных образований Томской области издает и рассылает во все муниципальные образования региона ежемесячное электронное издание – обзор основных нарушений в деятельности органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений, выявленных контрольно-надзорными органами. В основном данный обзор формируется по итогам проверок, проведенных Прокуратурой Томской области и территориальными прокурорами, а также Управлением Федеральной антимонопольной службы России по Томской области, управлениями Роспотребнадзора и Россельхознадзора по Томской области. Помимо вида нарушения и меры ответственности, которая была применена в конкретных случаях, издание содержит подробные разъяснения юриста исполнительной дирекции Совета муниципальных образований о содержании нормативных требований, которые должны соблюдаться в данном случае.

**Третье направление деятельности** связано с взаимодействием Ассоциации с органами территориального общественного самоуправления. В 2015 г. Совет по инициативе правительства региона и Воронежской областной Думы начал проводить очень сложную, но крайне необходимую работу по развитию в области территориального общественного самоуправления. В Воронежской области к концу 2020 г. было зарегистрировано 2145 ТОС, 542 из них – в Воронеже<sup>8</sup>. Правительством Воронежской области осуществляется поддержка органов ТОС путем предоставления грантов на реализацию местных инициатив по заявкам ТОСов<sup>9</sup>. В 2019 г. было выделено 350 млн рублей на реализацию 1,5 тыс. проектов ТОС (в 2018 г. – 80 млн, в 2017 г. – 120 млн, в 2016 г. – 60 млн). Заявки выбираются на конкурсной основе Областным общественным советом по развитию ТОС и Ассоциацией «Совет муниципальных образований Воронежской области».

Например, Правительством Омской области совместно с региональным советом муниципальных образований, общественными и научными организациями осуществляется издание сборников информационно-методических материалов об опыте ТОС.

**Четвертое направление** связано с обеспечением органами государственной власти Совета муниципальных образований информацией по вопросам, входящим в компетенцию соответствующих органов государственной власти по запросам Совета, которые должны соответствовать его уставным целям и задачам. Речь идет в том числе о статистических данных, информационно-аналитических и иных материалах. Это обоюдное взаимодействие.

<sup>8</sup> См.: Воронеж-медиа. В Воронежской области проведут анализ системных проблем муниципалитетов // Новостная заметка от 20.05.2021 г. URL: <https://news.myseldon.com>

<sup>9</sup> См.: Официальный портал органов власти Воронежской области. URL: <https://www.govvrn.ru>

В Воронежской области сложилась практика информирования органов местного самоуправления о деятельности исполнительных органов государственной власти области. Совет муниципальных образований Воронежской области с 2012 г. проводит мониторинг и оценку эффективности развития городских и сельских поселений области.

Одним из востребованных направлений работы Совета муниципальных образований Республики Марий Эл по оказанию методической помощи муниципальным образованиям является судебная защита и судебное сопровождение органов местного самоуправления. Работа Совета по этому направлению заключается в подготовке Советом исковых заявлений, апелляционных, кассационных, надзорных жалоб, возражений на исковые заявления, а также в непосредственном участии представителя Совета в судебных заседаниях в судах различных инстанций.

Например, в Белгородской области в целях создания необходимых условий для организации сотрудничества и обмена опытом работы, а также для информационного обеспечения деятельности Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Белгородской области (Белгородстат) и ассоциации в области развития местного самоуправления в 2011 г. заключено соглашение о сотрудничестве. В 2020 г. велась совместная работа по вопросам подготовки и проведения Всероссийской переписи населения на территории Белгородской области. Ассоциацией совместно со специалистами Белгородстата, ответственными за подготовку и проведение переписи населения, были организованы семинары-совещания для специалистов администраций муниципалитетов региона по вопросам заполнения переписных документов, подготовки к первичной обработке материалов переписи, организации работы переписных кадров и особенностей цифровой переписи с использованием современных IT-технологий. Представителям органов местного самоуправления была предоставлена информация о методологии проведения переписи населения, даны рекомендации для решения практических вопросов, подготовки необходимых нормативных документов для реализации возложенных на органы местного самоуправления полномочий по подготовке и проведению переписи населения.

**Пятое направление** связано с оказанием органами государственной власти Совету муниципальных образований финансовой поддержки для достижения им уставных целей путем предоставления субсидий и иных мер, предусмотренных действующим законодательством.

Члены регионального совета – муниципальные образования – уплачивают членские взносы на осуществление деятельности совета муниципальных образований субъекта РФ и содержание органов управления регионального совета. Размеры и порядок уплаты взносов в соответствии с нормами комментируемого Закона устанавливает съезд (собрание членов) регионального совета. Согласно ст. 78.1 БК РФ в решении представительного органа муниципального образования о местном бюджете могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся муниципальными учреждениями (помимо бюджетных и

автономных учреждений)<sup>10</sup>. Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из местного бюджета устанавливается правовыми актами местной администрации.

В целях стимулирования повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в областном бюджете с 2012 г. ежегодно предусматриваются средства на поощрение муниципальных образований, достигших наилучших значений показателей своей деятельности и на содействие достижению указанных значений для тех муниципальных образований, которые не смогли обеспечить должных значений показателей эффективности по объективно не зависящим от них обстоятельствам.

Например, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 7 марта 2018 г. № 237<sup>11</sup> представители Совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации могут быть членами федеральной комиссии определения победителей конкурса, состав которой утверждается Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, являющимся куратором национального проекта «Жилье и городская среда» по представлению Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Региональный Совет муниципальных образований помогает муниципалитетам решать вопросы общего характера, например, выражает, представляет и защищает интересы муниципальных образований региона, организует и координирует эффективное взаимодействие органов государственной, муниципальной власти и населения, разъясняет муниципалитетам нормативно-правовую базу, законодательную базу, и обобщает практический опыт на примере тех или иных поселений.

<sup>10</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>11</sup> Об утверждении Правил предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды : постановление Правительства Рос. Федерации от 7 марта 2018 г. № 237 (в ред. от 29.03.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 12. Ст. 1686.

# ФУНКЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ

И. С. Копыткова

Воронежский государственный университет

**Аннотация:** в статье рассмотрены функции публичной власти в защите интересов социально уязвимых групп населения. Дана традиционная классификация социально уязвимых групп населения и указаны существующие проблемы ее законодательного закрепления. Исследованы нормы Конституции России и Устава Воронежской области, а также федерального законодательства субъекта федерации на предмет закрепления в них полномочий публичной власти в защите интересов социально уязвимых групп населения. Дан краткий анализ реализуемых в настоящий момент в Воронежской области государственных программ, что позволило оценить правотворческую деятельность и эффективность их реализации в интересах социально уязвимых групп населения.

**Ключевые слова:** социальная уязвимость, социально уязвимые группы населения, функции публичной власти.

## FUNCTIONS OF PUBLIC AUTHORITIES IN PROTECTING THE INTERESTS OF SOCIALLY VULNERABLE GROUPS OF THE POPULATION

**Abstract:** the article examines the functions of public authorities in protecting the interests of socially vulnerable groups of the population. The traditional classification of socially vulnerable groups of the population is given and the existing problems of its legislative consolidation are indicated. The article examines the norms of the Constitution of Russia and the Charter of the Voronezh Region, as well as of the federal and legislation of the constituent entity of the Federation for the purpose of consolidating in them the powers of the public authorities in protecting the interests of socially vulnerable groups of the population. A brief analysis is given of the state programs currently being implemented in the Voronezh region, which made it possible to assess lawmaking activities and the effectiveness of their implementation in the interests of socially vulnerable groups of the population.

**Key words:** social vulnerability, socially vulnerable groups of the population, functions of public authority.

Проблема функций публичной власти представляется целым научным направлением, необходимость исследования которого определяется достаточно большим объемом и особенностями властеотношений, нерешенными и дискуссионными вопросами, отсутствием комплексного освещения в российской юридической литературе.

Внутри страны основными функциями государства, как известно, являются политические, экономические, социальные, духовно-культурные. Проанализировав функции государства с точки зрения их содержательного наполнения и ценностной ориентации, можно с достаточно высокой степенью точности представить характер и социальный вектор управленческой деятельности государства. Все эти функции несут вполне опреде-

ленную социальную нагрузку. С этой позиции вряд ли можно считать строгим в научном плане тезис о том, что главный «принцип социальной государственности – перераспределение национального дохода в интересах общества в целом и в частности – в пользу социально слабых»<sup>1</sup>. Суть, как нам представляется, не в этом, по крайней мере, не только в этом. Распределительная и перераспределительная функция государства, «учет и контроль за мерой труда и мерой потребления» – несомненно, важные задачи власти. Но главными, стратегически базовыми в условиях демократии и свободного рынка они таковыми быть не могут, даже в благородных целях поддержания слабых и уязвимых. Социальным является то государство, каждый закон и подзаконный акт которого принимается с позиций защиты законных интересов, прав и свобод человека, каждое государственное управленческое решение которого оценивается с точки зрения социальной полезности и правовой справедливости<sup>2</sup>.

Профессор С. С. Алексеев, анализируя функции современного государства в социальной сфере, подчеркивает, что социальное государство «во все больших масштабах выступает не как институт власти, а как общенациональная авторитетная корпорация, однопорядковая в данном отношении по своему статусу с соответствующими инициативно-частными организациями»<sup>3</sup>. Позиция С. С. Алексеева представляется нам единственно правильной, ведь для него важнейшей является не функция властвования как таковая, а реализация государственной социальной политики в соответствии с нормативно закрепленными стандартами.

Россия – социальное государство, фундаментальная функция которого – охрана и защита, как наивысшей ценности, прав и свобод человека и на федеральном уровне, и на уровне субъектов, и на местном<sup>4</sup>. В Воронежской области признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и Конституции Российской Федерации<sup>5</sup>. Это конституционно-правовая аксиома, указывающая на то, что понятие «социальная уязвимость» должно существовать только в теории права.

Социальная уязвимость стала одной из самых дискуссионных тем в последние годы. Согласно позиции Всемирной организации здравоохранения, здоровье человека определяется как «состояние полного физического, психического и социального благополучия», а не просто отсутствие

<sup>1</sup> *Марченко М. Н.* Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2016. 456 с.

<sup>2</sup> См.: *Охотский Е. В., Богучарская В. А.* Социальное государство и социальная политика современной России : ориентация на результат // Труд и социальные отношения. 2012. № 5 (95). С. 30–44.

<sup>3</sup> *Алексеев С. С.* Теория права. М. : БЕК, 1995. 320 с.

<sup>4</sup> См.: Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 01.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Устав Воронежской области от 7 июня 2006 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

болезней или недугов. Социально-экономический статус обычно определяется на основе образования, социального статуса или дохода. Социальные детерминанты здоровья представляют собой условия, в которых люди рождаются, растут, живут, работают и стареют. А социальная уязвимость, объединяя в себе вышеуказанные показатели, обеспечивает целостный и всеобъемлющий подход к измерению социальных обстоятельств человека и учитывает права целых групп населения, которые формируются по мере аккумуляции и обозначения интересов той или иной группы населения<sup>6</sup>. Осложняется ситуация тем, что сводное законодательство о социально уязвимых группах населения, система критериев отнесения к ним отсутствует. Социальная помощь и поддержка нередко связаны в массовом сознании с настроениями социального иждивенчества, стремлением стать благополучным не за счет своего труда, а за счет «социального иждивенчества». Вот почему так важно полно и всесторонне анализировать индивидуальные обстоятельства, особенности жизненной ситуации. Управленческие усилия государства направлены на то, чтобы трудоспособные граждане собственными усилиями обеспечивали материальный достаток для себя и своей семьи, а на социальную защиту рассчитывали лишь те категории граждан, которые действительно являются социально уязвимыми<sup>7</sup>.

По мнению Е. С. Алисиевич: «уязвимая группа – это группа или часть общества с более высоким по сравнению с другими группами или остальным обществом риском подвергнуться мерам дискриминационного характера, насилию, стать жертвами природных, техногенных катастроф или экономических кризисов»<sup>8</sup>. Традиционно наиболее уязвимые категории населения – это дети, пожилые люди и инвалиды, которые в силу не зависящих от них объективных причин нуждаются в особой заботе и внимании со стороны мирового сообщества, государства и гражданского общества.

Российская Федерация устанавливает основы федеральной политики и федеральные программы в области социального развития страны, единые правовые основы системы здравоохранения, системы воспитания и образования. В совместном ведении федерации и субъектов находятся общие вопросы воспитания, образования, координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для здорового образа жизни, формирование культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью, социальная защита, включая социальное обеспечение, защита семьи, материнства,

---

<sup>6</sup> См.: *Васильева А. Ф.* Зарубежный опыт правового регулирования публичных услуг // Журнал рос. права. 2007. № 12. С. 64–74.

<sup>7</sup> См.: *Лебедь А. В.* Институт уполномоченного по правам ребенка в механизме гарантирования прав детей-инвалидов // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9, № 1а. С. 45–55.

<sup>8</sup> *Алисиевич Е. С.* Поощрение и защита прав уязвимых групп в международном праве : учеб.-метод. комплекс. М. : РУДН, 2012. 225 с.

отцовства и детства. В Основном законе страны конкретизируются положения о социальном государстве в контексте оптимального соотношения индивидуальной свободы и общественной солидарности, что согласуется с принципом недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении своих прав и свобод<sup>9</sup>.

В Российской Федерации в целом и в ее субъектах в частности действует целая структура, укрепленная институтами гражданского общества и направленная на обеспечение реализации и защиту прав и свобод человека, на федеральном уровне, на уровне субъекта и на местном уровне. Казалось бы, очевидно, что их общая цель – защита прав и свобод человека – должна объединять в единый механизм для эффективности работы, достижения целей и создания условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории субъекта Российской Федерации. С этой целью в Конституцию была внесена поправка о единой системе публичной власти в Российской Федерации, осуществляющей взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории<sup>10</sup>.

В целях реализации конституционных положений по защите прав и свобод граждан в Уставе Воронежской области в качестве основной цели осуществления власти закреплено обеспечение прав и свобод человека и гражданина, экономического, социального и культурного развития Воронежской области в интересах жителей Воронежской области.

С целью реализации обеспечительной и охранной функции публичной власти в защите интересов социально уязвимых групп населения в Воронежской области принят целый ряд законов: Закон Воронежской области от 20 ноября 2007 г. № 136-ОЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов в Воронежской области», Закон Воронежской области от 14 ноября 2008 г. № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области», Закон Воронежской области от 6 октября 2011 г. № 135-ОЗ «Об организации приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов в Воронежской области», Закон Воронежской области от 17 декабря 2012 г. № 172-ОЗ «Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур в Воронежской области».

Необходимость стабилизации в обществе в решающей степени определяет систему социальной защиты населения как элемент безопасности, предмет особой заботы законодательных и исполнительных органов власти. Ими принимаются конкретные меры по противодействию многим потенциальным и реальным угрозам, которым подвергаются жиз-

<sup>9</sup> См.: Заключение Конституционного суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> О поправке к Конституции Российской Федерации : закон Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ненно важные интересы области: по преодолению бедности, замедлению снижения уровня жизни населения, социальной дифференциации общества, ликвидации различного рода чрезвычайных ситуаций. Среди этих мер – мониторинг и прогнозирование социальных процессов, упреждающая корректировка решений органов государственной власти, способных ухудшить социальную ситуацию, развитие социальных выплат и социального обслуживания<sup>11</sup>. Сюда же следует отнести действия, направленные на укрепление основ федерализма, повышение управляемости системы исполнительной власти, развитие социального законодательства, разработку и реализацию региональных программ и др.

В целях перехода к программной структуре и повышения эффективности расходов бюджета в настоящий момент в Воронежской области реализуются следующие государственные программы.

1. Государственная программа Воронежской области «Социальная поддержка граждан»<sup>12</sup>. Социальная поддержка является одним из приоритетных направлений при верстке главного финансового документа года. Программа обеспечивает создание условий для роста благосостояния граждан, для развития семьи и рождения детей, повышение доступности социального обслуживания населения, реализацию потребностей старшего поколения и инвалидов.

2. В целях формирования доступной среды для инвалидов и иных маломобильных групп населения в Воронежской области реализуется государственная программа «Доступная среда»<sup>13</sup>. Доступность среды важна для всех маломобильных групп населения (пожилых граждан, родителей с детскими колясками). Мы здесь говорим об инвалидах только потому, что определены нормативные стандарты. Создание доступной среды для инвалидов позволит им реализовывать свои права и основные свободы, что будет способствовать их полноценному участию в жизни страны. В рамках государственной программы к 2024 г. планируется увеличить количество общеобразовательных организаций, в которых создана универсальная безбарьерная среда для инклюзивного образования детей-инвалидов, до 24,1 % прогнозируемого общего количества общеобразовательных организаций. Одним из важных направлений государственной программы Воронежской области «Доступная среда» является предоставление услуг в сфере реабилитации и государственной

---

<sup>11</sup> См.: *Болдырев О. Ю.* Социальное государство : как приблизить реальность к конституционному принципу // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 11–17.

<sup>12</sup> Об утверждении государственной программы Воронежской области «Социальная поддержка граждан» : постановление Правительства Воронежской области от 31 декабря 2013 г. № 1187. URL: <https://econom.govvrn.ru/its/gosudarstvennie-programmi>

<sup>13</sup> Об утверждении государственной программы Воронежской области «Доступная среда» : постановление Правительства Воронежской области от 31 декабря 2013 г. № 1194. URL: <https://econom.govvrn.ru/its/gosudarstvennie-programmi>

системы медико-социальной экспертизы с целью интеграции инвалидов в общество.

3. В целях роста ожидаемой продолжительности жизни населения и снижения преждевременной смертности действует государственная программа Воронежской области «Развитие здравоохранения», которая определяет цели, задачи, направления и основные мероприятия развития здравоохранения Воронежской области, финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий, показатели их результативности<sup>14</sup>.

4. Государственная программа Воронежской области «Развитие образования»<sup>15</sup>.

5. Региональный проект «Старшее поколение», имеющий своей целью увеличение периода активного долголетия и продолжительности здоровой жизни граждан старшего поколения.

Ответственным исполнителем вышеуказанных государственных программ является Департамент социальной защиты Воронежской области, который обеспечивает бесперебойное функционирование социальных учреждений, повышение качества, доступности и расширение перечня реабилитационных и иных социальных услуг в учреждениях социального обслуживания, развитие адаптивной занятости и психолого-педагогического сопровождения, профессиональной ориентации, социально-трудовой адаптации в сфере реабилитации инвалидов.

За создание необходимых условий для эффективной реализации государственных программ Воронежской области в рамках своей компетенции отвечает целая структура органов публичной власти: департамент образования, науки и молодежной политики, департамент физической культуры и спорта, департамент природных ресурсов и экологии, департамент здравоохранения, департамент труда и занятости населения, департамент имущественных и земельных отношений, управление делами Воронежской области, управление региональной политики правительства Воронежской области и др.

Экспертной группой департамента социальной защиты Воронежской области постоянно проводится активная работа, направленная на повышение уровня социальной защиты населения, поиск и апробацию эффективных методов защиты. В этих целях в качестве эксперимента предусматривается дополнительная мера социальной поддержки семей при рождении второго ребенка в виде сертификата на переобучение (повышение квалификации) одного из родителей, состоящего в трудовых отношениях при рождении второго ребенка. Данная мера социальной

<sup>14</sup> Об утверждении государственной программы Воронежской области «Развитие здравоохранения»: постановление Правительства Воронежской области от 31 декабря 2013 г. № 1189. URL: <https://econom.govvrn.ru/its/gosudarstvennie-programmi>

<sup>15</sup> Об утверждении государственной программы Воронежской области «Развитие образования»: постановление Правительства Воронежской области от 17 декабря 2013 г. № 1102. URL: <https://econom.govvrn.ru/its/gosudarstvennie-programmi>

поддержки семей позволит одному из родителей в семьях, где родился второй ребенок, создать возможность повысить квалификацию и таким образом претендовать на повышение уровня доходов и карьерный рост.

22 июня 2021 г. в целях реализации прав инвалидов на социальную защиту в условиях самоизоляции и угрозы распространения коронавируса в период действия Временного порядка признания лица инвалидом Координационным советом по делам ветеранов и инвалидов Воронежской области принято решение о переходе на межведомственное электронное взаимодействие между медицинскими организациями и ФКУ ГБ МСЭ по Воронежской области Минтруда России с исключением передачи направлений на медико-социальную экспертизу на бумажном носителе. Медико-социальная экспертиза – это тот институт, от которого зависит результативность адресного подхода в социальной защите инвалидов, а снижение бюрократической и документальной нагрузки на граждан и ведомство, безусловно, окажет позитивное влияние.

Для комплексной реабилитации детей в Воронежской области создано Автономное учреждение Воронежской области «Областной центр реабилитации детей и подростков с ограниченными возможностями «Парус надежды». В целях повышения качества жизни граждан пожилого возраста и инвалидов, профилактики социального одиночества функционирует стационарное учреждение системы социальной защиты населения Воронежский областной геронтологический центр. Создание молодым инвалидам с ментальными нарушениями «единой реабилитационной площадки» и обеспечение возможности получения полного цикла реабилитационных или абилитационных услуг по принципу «одного окна» обеспечивает бюджетное учреждение Воронежской области «Центр комплексной реабилитации инвалидов «Семь ступеней».

Социальная защита осуществляется за счет федерального и местного бюджетов, специально создаваемых негосударственных фондов. Государство исходит из простого постулата: наличие у человека тех или иных личных проблем (болезнь, бедность, одиночество, старость и т. д.) является веским основанием для предъявления законных требований к государству, чтобы оно материально и организационно помогло в решении этих проблем. Социальная государственная политика – не услуга и милость публичной власти, а его прямая обязанность.

Социальное обеспечение входит в перечень защищенных статей расходов бюджета Воронежской области. В бюджете Воронежской области 2021 г. финансирование различных социальных выплат, программных мероприятий и содержание учреждений соцзащиты в регионе выросло по сравнению с 2020 г. почти на 2,4 млрд рублей<sup>16</sup>. Что касается подпрограммы «Развитие социального обслуживания населения и предоставления мер социальной поддержки населению», то объем публичных нор-

---

<sup>16</sup> Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов : закон Воронежской области от 26 декабря 2020 г. № 129-ОЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/571069684>

мативных обязательств в рамках подпрограммы в 2021 г. предусмотрен в сумме почти 5 млрд рублей. В рамках этой подпрограммы средства на реализацию федерального проекта «Старшее поколение» в 2021 г. составят почти 190 млн рублей.

С целью облегчения финансового бремени на областном уровне установлены доплаты и надбавки в сложных жизненных ситуациях, по старости и инвалидности, например, постановлением Правительства Воронежской области от 14 апреля 2015 г. № 277 «О порядке назначения и выплаты пенсии за выслугу лет и доплаты к страховой пенсии по старости (инвалидности)».

Таким образом, обеспечение достойного уровня жизни для социально уязвимых групп населения, не имеющих возможности самостоятельно поддерживать свое благосостояние, и создание изначально равных возможностей всем членам общества через воспитание, образование и социальную поддержку являются основными функциями публичной власти.

*Воронежский государственный университет*

*Копыткова И. С., аспирант кафедры конституционного и муниципального права*

*Voronezh State University*

*Kopytkova I. S., Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department*

# УСТАВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

Е. С. Косатых

Воронежский государственный университет

**Аннотация:** в статье рассматриваются отдельные аспекты формирования системы и структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** исполнительная власть, система и структура органов исполнительной власти, полномочия, конституция (устав) субъекта Российской Федерации, государственное управление.

## STATUTORY REGULATION OF THE EXECUTIVE BODIES SYSTEM (ON THE EXAMPLE OF THE VORONEZH REGION)

**Abstract:** the article discusses some aspects of formation of the system and structure of executive bodies of subjects of the Russian Federation.

**Key words:** executive power, the system and structure of executive bodies, authority, the Constitution (Charter) of the subject of the Russian Federation, public administration.

Практически ежедневно в России обсуждается тема государственного управления. В. В. Путин достаточно часто в своих выступлениях говорит о необходимости соблюдения прав и свобод человека, создания комфортной жизни в стране. Для достижения этих целей необходима эффективная государственная власть как на федеральном, так и региональном уровне.

Как отмечает С. А. Старостин, одним из наиболее важных вопросов, без решения которого невозможно повысить эффективность работы региональных органов власти, является оптимизация системы и структуры органов исполнительной власти субъекта Федерации<sup>1</sup>. Вопрос системы органов государственной власти регулируется Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации»<sup>2</sup>. При этом в разных субъектах Российской Федерации функционируют различные типы органов исполнительной власти (министерства, департаменты, службы и т. д.).

127

<sup>1</sup> См.: Административная реформа : учеб. пособие / под ред. С. А. Старостина. М. : Проспект, 2021. 117 с.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (последняя редакция) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Типы исполнительных органов Воронежской области закреплены в Указе Губернатора<sup>3</sup>. К ним относятся:

- департаменты (20);
- управления (7);
- инспекции (2);
- представительство (1).

В случае с федеральными органами исполнительной власти мы призываем к их условному делению:

- на министерства, которые занимаются нормативно-правовым регулированием;
- федеральные службы, которые осуществляют функции по контролю и надзору;
- агентства, оказывающие государственные услуги.

Например, Калининградская область учредила систему органов исполнительной власти аналогичную федеральной<sup>4</sup>. Почему в основе деления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации должен лежать функциональный принцип? Частично ответ на данный вопрос дал Конституционный Суд Российской Федерации, который указал, что «конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти»<sup>5</sup>. Конституционный Суд Российской Федерации также отмечал, что «в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по вопросам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти, поэтому должны подчиняться единым принципам и правилам функционирования»<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> О структуре исполнительных органов государственной власти Воронежской области : указ Губернатора от 8 октября 2018 г. № 597-у (в ред. от 06.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>4</sup> См.: О системе исполнительных органов государственной власти Калининградской области : закон Калининградской области от 24 мая 1999 г. № 129 // Рос. газета («Запад России»). 2005. 5 окт.

<sup>5</sup> По делу о проверке конституционности ряда положений устава (основного закона) Алтайского края : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> По ходатайству Президента Республики Башкортостан об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года по ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики

Ни в одном правовом акте Воронежской области не проведено деление органов исполнительной власти по функциональному признаку. Изучив ряд правовых актов, регламентирующих деятельность органов исполнительной власти Воронежской области, мы пришли к выводу, что один и тот же тип органов наделен неоднородным набором функций и полномочий.

Например, основной функцией Государственной жилищной инспекции является осуществление регионального государственного жилищного надзора<sup>7</sup>. В случае с инспекцией государственного строительного надзора она занимается разработкой и реализацией государственной политики<sup>8</sup>.

Интересным является тот факт, что большинство управлений Воронежской области (управление ветеринарией, управление лесного хозяйства, управление по охране объектов культурного наследия) осуществляют разработку и реализацию политики. Кроме того, 13 из 20 департаментов также осуществляют данную функцию, еще 5 – только реализацию политики.

Таким образом, разные типы органов выполняют одинаковые по своей специфике функции. В связи с этим необходимо перераспределение полномочий между органами исполнительной власти. Также предлагаем закрепить понятия типов органов исполнительной власти в Уставе Воронежской области, что предотвратит подобное смешение функций. В результате выработки таких понятий появляется возможность оптимизировать систему и структуру органов исполнительной власти Воронежской области.

В уставе Краснодарского края указано: «Министерства и иные органы исполнительной власти края осуществляют в определенных областях (сферах) государственного управления исполнительно-распорядительные полномочия посредством осуществления государственного контроля (надзора), предоставления государственных услуг, управления и распоряжения государственной собственностью, а также осуществляют нормативное правовое регулирование»<sup>9</sup>. То есть в уставе определен один тип органов исполнительной власти – министерства, и закреплен перечень функций, по которым возможно функциональное деление.

---

Татарстан : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 г. № 249-О. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>7</sup> См.: Об утверждении Положения о государственной жилищной инспекции Воронежской области : постановление Правительства Воронежской области от 9 сентября 2013 г. № 799 (в ред. от 26.08.2020) // Собр. законодательства Воронеж. области. 2013. № 25. Ст. 821.

<sup>8</sup> См.: Об утверждении Положения об инспекции государственного строительного надзора Воронежской области : постановление Правительства Воронежской области от 8 ноября 2019 г. № 1084 (в ред. от 13.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>9</sup> Устав Краснодарского края : закон Краснодарского края от 10 ноября 1993 г. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

В уставах отдельных субъектов, например Нижегородской области<sup>10</sup>, указано, что могут создаваться не только функциональные, но и отраслевые и территориальные органы исполнительной власти. Однако при этом не указано, как именно будет проходить деление полномочий исполнительных органов. А. С. Комягина пишет: «любая система не является простой совокупностью элементов, составляющих ее, для появления именно системных связей необходимо построение четкой иерархии»<sup>11</sup>. Данный тезис подтверждает необходимость закрепления типов органов в актах субъекта.

Таким образом, большинство Конституций и Уставов субъектов Российской Федерации не дают полного представления о системе исполнительной власти, что порождает смешение функций указанных органов.

Аналитики, эксперты и юристы считают, что назрела необходимость принятия даже федерального закона, в соответствии с которым будет регулироваться система исполнительной власти, что исключит имеющиеся пробелы в сфере правового регулирования системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации<sup>12</sup>.

Как решить данную проблему? Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации формируется в зависимости:

- от набора полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- собственных полномочий субъектов Российской Федерации;
- полномочий Российской Федерации, переданных субъектам Российской Федерации.

Также необходимо учитывать, что нормативные правовые акты могут прямо предусматривать создание органа с определенным набором полномочий. Например, Закон «О занятости населения в Российской Федерации» содержит в себе норму, предусматривающую создание в субъекте Российской Федерации органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия в области содействия занятости населения<sup>13</sup>. Также можно встретить ограничения на совмещение отдельных функций в одном исполнительном органе субъекта Российской Федерации. Президиум Верховного Суда Российской Федерации в 2012 г. запретил совмещать следующие функции в одном исполнительном органе субъекта Российской Федерации:

<sup>10</sup> Устав Нижегородской области : закон Нижегородской области от 30 декабря 2005 г. № 219-З. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>11</sup> Комягина А. С. О построении эффективной модели системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2016. № 31. Ст. 100–105.

<sup>12</sup> См.: Фирова И. П. Основные показатели эффективности деятельности исполнительного органа государственной власти в современных условиях // Глобальный научный потенциал. 2019. № 6 (99). С. 181–184.

<sup>13</sup> О занятости населения в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 (последняя редакция) // Бюллетень нормативных актов РСФСР. 1992. № 41. С. 4–18.

- функция по размещению заказов;
- функция по осуществлению контроля в сфере размещения заказов<sup>14</sup>.

Система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации может зависеть от культурных или исторических особенностей того или иного субъекта. Например, в Санкт-Петербурге создан Комитет по развитию туризма.

В связи с этим, по нашему мнению, в Воронежской области целесообразно учредить 4 типа органов исполнительной власти, которые будут реализовать следующие функции:

- принятие нормативных правовых актов;
- контроль и надзор;
- оказание государственных услуг;
- управление имуществом.

В Уставе Воронежской области в главе 3 «Основы государственной власти Воронежской области» закрепить данную классификацию. Например, ч. 1 ст. 40 Устава Воронежской области изложить в следующей редакции: «система органов исполнительной власти Воронежской области состоит:

- из правительства Воронежской области, которое признается высшим исполнительным органом государственной власти Воронежской области;
- департаментов, реализующих функции по разработке государственной политики;
- служб, реализующих функции по контролю и надзору;
- инспекций, реализующих функции по предоставлению государственных услуг;
- управлений, реализующих функции по управлению имуществом».

В Положениях каждого из исполнительных органов Воронежской области закрепить не только полномочия, но и механизм их реализации.

---

<sup>14</sup> См.: Об отмене определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 19.10.2011 и признании недействующими пунктов 1, 2 Указа Президента Республики Башкортостан от 09.03.2011 : постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2012 г. № 6ПВ12ПР // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2013. № 2.

ЮБИЛЕИ, КОНФЕРЕНЦИИ, ФОРУМЫ

*Выпуск 14*

Научное издание

**КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ)  
РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ  
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ**

Материалы  
научно-практической конференции, посвященной  
15-летию принятия Устава Воронежской области  
(Воронеж, 1 июля 2021 года)

**Под редакцией Ю. Н. Старилова, Т. М. Бялкиной**

Редактор *В. Г. Холина*  
Компьютерная верстка *Н. А. Сегиды*

Подписано в печать 11.07.2022. Формат 70×100/16.  
Уч.-изд. л. 9,8. Усл. п. л. 10,6. Тираж 60 экз. Заказ 607

Издательский дом ВГУ  
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10  
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ  
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3