

# КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 1 (41). 2026

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## СОДЕРЖАНИЕ

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

**Бондарева Е. А.** Направления взаимодействия прокуратуры с органами публичной власти в сфере правозащитной деятельности ..... 5

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Канищева Е. Н.** Правовая регламентация ведомственных актов прокуратуры с точки зрения юридической техники ..... 10

**Паболков И. А.** О природе публично-правового образования «федеральная территория» (на примере федеральной территории «Сириус») ..... 15

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

**Китаева В. Е.** Проблемы участия органов местного самоуправления в осуществлении национальных проектов ..... 22

**Стрельников А. В.** Порядок избрания глав муниципальных образований в России в свете муниципальной реформы 2025 года: новеллы в федеральном законодательстве и правоприменительные практики регионов ..... 28

### КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

**Стародубцева И. А.** Конституционный статус омбудсменов в государствах Южной Америки ..... 37

**Тюнина И. И.** Процедура импичмента в контексте форм правления: сравнительный анализ механизмов отрешения глав государств в США, Германии и Франции ..... 44

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

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

**Телефон:**  
+7 (473) 220-83-78

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

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

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

Дата выхода в свет 16.02.2026.  
Формат 70×100/16.  
Усл. п. л. 7,2. Уч.-изд. л. 8,1.  
Тираж 30. Заказ 25

Издательский дом ВГУ  
394018 Воронеж,  
пл. Ленина, 10

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

Журнал входит в систему РИНЦ  
(Российский индекс научного  
цитирования)  
на платформе [elibrary.ru](http://elibrary.ru)

© Воронежский государственный  
университет, 2026  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательский дом ВГУ, 2026

## СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

- Ишутина М. Д., Сорокалетова М. Е.** Особенности законодательного закрепления полномочий органов местного самоуправления в сфере коммунального хозяйства в свете новой муниципальной реформы .....48
- Матвеев М. А.** Налоговая реформа: конституционно-правовой аспект .....54
- Попова Д. А.** Особенности законодательного закрепления полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства в свете новой муниципальной реформы .....59

## НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- Бондарева Е. А.** Обзор заседания научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина «Муниципальное право» (декабрь 2025 г.) .....64
- Сазонникова Е. В.** Обзор заседания научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина «Конституционные чтения» (ноябрь 2025 г.) ..... 67
- Бутусова Н. В.** Обзор работы секции «Конституционное право» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2025 г.) .....70
- Бутусова Н. В.** Обзор работы секции «Конституционное право» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2024 г.) ..... 77
- Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования.....85

# CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 1 (41). 2026

## EDITORIAL COMMITTEE:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CONTENTS

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PERSON

**Bondareva E. A.** Areas of cooperation between  
the prosecutor's office and public authorities  
in the field of human rights activities ..... 5

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Kanishcheva E. N.** Legal regulation of departmental  
acts of the prosecutor's office from the point of view  
of legal technique ..... 10

**Pabolkov I. A.** On the nature of the public-legal formation  
«federal territory» (using the example of the federal  
territory «Sirius») ..... 15

### LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Kitaeva V. E.** Problems of participation of local  
governments in implementing national projects ..... 22

**Strelnikov A. V.** The procedure for electing heads  
of municipalities in the Russian Federation in the context  
of the municipal reform of 2025 ..... 28

### CONSTITUTIONAL LAW OF FOREIGN COUNTRIES

**Starodubtseva I. A.** The constitutional status  
of ombudsmen in South American countries ..... 37

**Tunina I. I.** Impeachment procedure in the context  
of forms of government: a comparative analysis  
of the mechanisms of removal of heads of state  
in the USA, Germany and France ..... 44

---

**Editorial address:**

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

**The website of the Department:**

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

**Phone:**

+7 (473) 220-83-78

**The electronic version of the  
magazine:**

[www.law.vsu.ru/const state](http://www.law.vsu.ru/const state)

**E-mail:**

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

**STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW**

**Ishutina M. D., Sorokaletova M. E.** Features of legislative consolidation of the powers of local governments in the field of public utilities in the light of the new municipal reform.....48

**Matveev M. A.** Tax reform: constitutional law aspect .....54

**Popova D. A.** Features of legislative consolidation of the powers of local governments in the field of urban planning in the light of the new municipal reform .....59

**THE SCIENTIFIC LIFE**

**Bondareva E. A.** Review of the session of the scientific student circle of the Department of Constitutional and Municipal Law named after Professor V. S. Osnovin «Municipal Law» (December 2025).....64

**Sazonnikova E. V.** Review of the session of the scientific student circle of the Department of Constitutional and Municipal Law named after Professor V. S. Osnovin «Constitutional Readings» (November 2025) ..... 67

**Butusova N. V.** Review of the work of the section «Constitutional Law» of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2025) .....70

**Butusova N. V.** Review of the work of the section «Constitutional Law» of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2024) ..... 77

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing.....85

---

УДК 342.7

**Е. А. Бондарева**

*Воронежский государственный университет*

## **НАПРАВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРОКУРАТУРЫ С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ПРАВООЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*В статье исследуются вопросы взаимодействия органов прокуратуры с органами государственной власти, государственными органами различных уровней. На основе анализа действующих конституционно-правовых предписаний и правоприменительной практики сформулированы предложения, направленные на совершенствование правового регулирования форм и направлений сотрудничества органов публичной власти и прокуратуры.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: правозащитная деятельность, права и свободы личности, органы публичной власти, прокуратура.*

## **AREAS OF COOPERATION BETWEEN THE PROSECUTOR'S OFFICE AND PUBLIC AUTHORITIES IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS ACTIVITIES**

*The article examines the issues of interaction between the prosecutor's office and public authorities, government agencies at various levels. Based on the analysis of the current constitutional and legal regulations and law enforcement practice, proposals have been formulated aimed at improving the legal regulation of the forms and areas of cooperation between public authorities and the prosecutor's office.*

*Key words: human rights activities, individual rights and freedoms, public authorities, prosecutor's office.*

Поступила в редакцию 23 октября 2025 г.

Развитие и становление демократических институтов в России требуют повышения уровня гарантированности прав и свобод личности, что невозможно без эффективной правозащитной деятельности различных органов публичной власти.

---

© Бондарева Е. А., 2026

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина является фундаментальной обязанностью Российской Федерации как правового государства (ч. 1 ст. 45 Конституции РФ<sup>1</sup>). Эта гарантия выступает основой легитимности власти и социальной стабильности, обуславливает необходимость постоянного совершенствования всего меха-

низма такой защиты, включая деятельность его ключевых субъектов, таких как органы прокуратуры.

Прокуратура как государственный орган наделена особыми полномочиями, направленными на предупреждение, выявление и пресечение нарушений прав человека.

В ходе конституционной реформы 2020 г. прокуратура России вновь стала позиционироваться как единая федеральная централизованная система органов. В качестве самостоятельной отрасли прокурорского надзора на высшем, конституционном уровне, получил закрепление надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (п. 1 ст. 129 Конституции РФ 1993 г.). Были внесены принципиальные изменения в законодательство о прокуратуре, касающиеся статусных аспектов данных органов. Прежде всего, в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изм. и доп. от 30.09.2024) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ «О прокуратуре РФ») была определена иерархия, структура и содержание функций прокуратуры (ст. 1)<sup>2</sup>. Но несмотря на позитивные изменения, Основной закон не регламентирует правовой статус прокуратуры, не признает ее в качестве самостоятельного органа на основе принципа разделения властей и не включает в число органов, осуществляющих государственную власть (ст. 10, 11). Хотя согласно правовой позиции Конституционного Суда России полномочия прокуратуры РФ, связанные с участием прокуроров в рассмотрении дел судами и реализуемые в целях защиты прав и свобод граждан, вытекают из ее конституционно-правового статуса, закрепленного в ст. 129 Конституции России<sup>3</sup>.

В Конституции России человек и его права и свободы провозглашены одной из высших ценностей (ст. 2), что требует создания действенного механизма их защиты.

Органы прокуратуры, выполняя надзорные и правозащитные функции, играют центральную роль в механизме государственной

защиты прав личности, однако в условиях постоянных изменений законодательства, глобальных вызовов и новых угроз в различных сферах общества, таких как миграционные процессы, экономические и социальные кризисы, а также санкционного давления, трансформации и цифровизации общественных отношений возрастает число нарушений прав граждан, их объединений и юридических лиц, что требует усиления прокурорского реагирования.

Правозащитная деятельность прокуратуры является одной из важнейших функций этого органа в системе российского права. Она направлена на обеспечение соблюдения конституционных принципов законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также интересов общества и государства.

В действующем Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» термин «правозащитная деятельность» прямо не используется. Однако его содержанию соответствует комплекс полномочий прокуратуры, направленных непосредственно на выявление, пресечение и устранение нарушений прав и свобод человека и гражданина, восстановление нарушенных прав и привлечение виновных к ответственности.

Цели правозащитной деятельности прокуратуры детерминированы ключевыми государственными задачами обеспечения верховенства права и правопорядка. Центральная цель состоит в защите нарушаемых прав и свобод человека и гражданина со стороны органов публичной власти, организаций, их должностных лиц, а также физических и юридических лиц. В рамках достижения данной цели прокуратура обеспечивает восстановление законности, пресечение произвола и реализацию принципа справедливости. Не менее значимой целью выступает защита охраняемых законом интересов общества и государства, предполагающая надзор за соблюдением правовых предписаний во всех сферах социальных отношений.

*Задачи* правозащитной деятельности прокуратуры реализуются по следующим направлениям:

- надзор за соблюдением прав и свобод граждан посредством проверки законности актов и действий субъектов публичной власти, их должностных лиц и организаций;

- превенция нарушений прав граждан и законности, осуществляемая через профилактические мероприятия, разработку правоприменительных рекомендаций и внесение представлений;

- обеспечение гарантированного доступа к правосудию, где прокуратура выступает процессуальным участником в защите интересов граждан, общества и государства. Особый акцент делается на защите социально уязвимых групп: несовершеннолетних, пенсионеров, инвалидов и иных категорий с особым правовым статусом;

- правовое просвещение населения (повышение уровня правовой грамотности граждан, информирование их о существующих механизмах защиты прав, а также об их правах и обязанностях). Эта деятельность включает также проведение лекций, семинаров, публикацию материалов в СМИ и на официальных сайтах прокуратуры. Благодаря этим мерам граждане получают возможность лучше ориентироваться в правовых вопросах и защищать свои интересы.

Можно констатировать, что правозащитная деятельность прокуратуры, несмотря на отсутствие прямого терминологического закрепления ее в ФЗ «О прокуратуре РФ», является ее системообразующей, многогранной функцией, охватывающей все сферы общественной жизни. Ее сущность раскрывается через комплекс задач: от надзора за исполнением законов и превенции нарушений до обеспечения доступа к правосудию и защиты уязвимых групп. Для повышения эффективности этой деятельности в современных условиях необходима гармонизация законодательства, в частности:

- в сфере оптимизации защиты социальных прав: введение в ГПК РФ и КАС РФ упрощенной (приказной) процедуры для обращений прокурора в суд по бесспорным требованиям о взыскании задолженности (пенсии, пособия, зарплата) в пользу социально незащищенных граждан, что ускорит восстановление прав без потери гарантий);

- в области прокурорских проверок необходимо закрепить в ФЗ «О прокуратуре РФ» приоритетность реагирования на обращения, связанные с угрозой жизни и здоровью граждан, а также внедрить цифровые инструменты мониторинга нарушений;

- для ускорения рассмотрения жалоб граждан дополнить Федеральный закон № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>4</sup> нормами о персональном приеме заявителей при повторных обращениях и ввести административную ответственность за игнорирование требований прокуратуры и ряд других.

Эффективная защита прав и свобод человека и гражданина требует слаженного функционирования всего государственного механизма. Ключевая роль в этом процессе отводится прокуратуре РФ, наделенной уникальными надзорными и координирующими полномочиями. Однако реализация этих полномочий, особенно в части предупреждения и устранения нарушений прав личности, немыслима без конструктивного взаимодействия с другими органами публичной власти. Это взаимодействие выступает неотъемлемой составляющей механизма государственной защиты прав и свобод, обеспечивая его комплексность, оперативность и результативность.

Значение такого взаимодействия для защиты прав личности проявляется в следующем.

1. Системность: позволяет объединить усилия различных государственных институтов для комплексного решения проблем, связанных с нарушениями прав граждан.

2. Оперативность: обмен информацией и согласованные действия способствуют более быстрому выявлению и пресечению нарушений, восстановлению нарушенных прав.

3. Профилактика: совместный анализ причин нарушений, разработка профилактических мер, правовое просвещение должностных лиц снижают риск будущих нарушений.

4. Повышение эффективности прокурорского надзора: информация и материалы от других органов власти являются важной основой для планирования и проведения прокурорских проверок.

5. Обеспечение исполнения решений: взаимодействие необходимо для контроля за исполнением судебных решений, актов прокурорского реагирования, предписаний контролирующих органов, что является финальной точкой в восстановлении прав.

6. Совершенствование законодательства: выявление пробелов и коллизий в праве в ходе взаимодействия позволяет прокуратуре вносить актуальные и конструктивные предложения по совершенствованию действующего правового механизма.

Основными направлениями по совершенствованию взаимодействия прокуратуры и иных органов, входящих в единую систему публичной власти, являются:

- развитие и внедрение единых цифровых платформ для межведомственного взаимодействия (расширение функционала ЕМИСС, создание специализированных модулей по защите прав);

- заключение и актуализация конкретных и детализированных соглашений о взаимодействии с четкими регламентами обмена информацией и проведения совместных мероприятий;

- усиление ответственности должностных лиц за неисполнение законных требований прокурора, формальное рассмотрение актов реагирования;

- повышение культуры взаимодействия через регулярные совместные семинары, обучение, обмен лучшими практиками;

- более активное использование прокуратурой права на обращение в суд с исками о признании бездействия или решений органов власти незаконными в случае неисполнения требований прокурорских актов;

- совершенствование методик анализа эффективности взаимодействия и его влияния на уровень защищенности прав граждан;

- совместный мониторинг для комплексного анализа состояния защиты конкретных категорий прав, выявления системных проблем и разработки согласованных предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Таким образом, взаимодействие прокуратуры с органами публичной власти всех уровней является ключевым системообразующим элементом в механизме государственной защиты прав и свобод личности в России. Оно пронизывает все основные направления прокурорской деятельности – от общего надзора и участия в судопроизводстве до координации правоохранительной деятельности и правотворческой инициативы.

Эффективность такого взаимодействия, основанного на законе и принципе координации усилий, напрямую определяет способность государства выполнить свою конституционную обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Преодоление существующих проблем формализма, ведомственной разобщенности и слабой исполнительской дисциплины требует как совершенствования правовых механизмов и цифровой инфраструктуры, так и формирования подлинной культуры сотрудничества.

Вышеуказанные меры, наряду с другими, позволят российской прокуратуре как одному из важнейших институтов государства и общества быть органом, адекватным постоянно развивающимся общественным отношениям, своевременно и оперативно реагировать на возникающие новые вызовы и угрозы.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>2</sup> О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изм. и доп. от 30.09.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472 ; 2024. № 41. Ст. 6059.

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда России от 26 февраля 2021 г. № 277-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

*Воронежский государственный университет*

**Бондарева Е. А.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина

*E-mail: e-a-bondareva@ya.ru*

*Тел.: 8 (473) 220-83-78*

*Voronezh State University*

**Bondareva E. A.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department named after Professor V. S. Osnovin

*E-mail: e-a-bondareva@ya.ru*

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

---

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

УДК 342.56

Е. Н. Канищева

Воронежский государственный университет

## ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ВЕДОМСТВЕННЫХ АКТОВ ПРОКУРАТУРЫ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ

*В настоящей статье рассматриваются отдельные виды нормотворчества, одним из которых является ведомственное нормотворчество прокуратуры. Автор проводит анализ правовой природы актов, издаваемых надзорным ведомством, устанавливает правовое регулирование с точки зрения юридической техники, выявляет проблемы правовой регламентации и предлагает пути их решения.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* нормотворчество, ведомственные акты прокурора, юридическая техника.

## LEGAL REGULATION OF DEPARTMENTAL ACTS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE FROM THE POINT OF VIEW OF LEGAL TECHNIQUE

*This article examines specific types of rulemaking, one of which is departmental rulemaking by the prosecutor's office. The author analyzes the legal nature of the acts issued by the supervisory agency, establishes legal regulation from a legal technical perspective, identifies problems in legal regulation, and proposes solutions.*

*Key words:* rulemaking, departmental acts of the prosecutor, legal technique.

Поступила в редакцию 15 декабря 2025 г.

Статья 129 Конституции Российской Федерации устанавливает, что прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функ-

ции. Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом<sup>1</sup>.

Согласно ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности. Изучив достаточное количество научной литературы, обобщив исследования ученых, можно выделить основные направления: 1) участие прокуратуры в подготовке нормативных правовых актов; 2) про-

---

© Канищева Е. Н., 2026

ведение правовой экспертизы проектов законов, иных нормативных правовых актов; 3) участие представителей прокуратуры в обсуждении проектов законов и других нормативных актов на заседании органов, входящих в систему публичной власти; 4) деятельность, связанная с согласованием нормативных правовых актов, принимаемых иными государственными органами; 5) собственное (внутреннее) нормотворчество и др. Правовое регулирование указанных видов правотворчества обширно, поэтому в настоящей работе остановимся только на собственном правотворчестве.

Р. Р. Абляскин отмечает, что прокуроры проводят встречи с руководителями соответствующих органов исполнительной и представительной власти всех уровней. На рабочих встречах ведется активное обсуждение возникших проблем в правотворческой деятельности, а также поиск необходимых решений. Организуются межведомственные совещания, проходят семинары с участием государственных и муниципальных служащих. С депутатами и разработчиками нормативных правовых актов проводится консультационная работа<sup>2</sup>.

Важным видом правотворчества прокуратуры является принятие внутренних правовых актов. Как указывают А. Н. Артамонов и Е. А. Болобонова, такие акты ученые правоведы называли ведомственными<sup>3</sup>.

Указанный вид правотворчества регулируется Законом о прокуратуре и подзаконными нормативными актами, о чем пойдет речь далее. Закон о прокуратуре закрепляет исчерпывающий перечень правовых актов, которые имеет право издавать Генеральный прокурор и прокурор субъекта Российской Федерации. Так, на основании ст. 17 Закона о прокуратуре установлено, что Генеральный прокурор Российской Федерации издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы органи-

зации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников.

В соответствии со ст. 18 Закона о прокуратуре прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры также издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения всеми подчиненными работниками.

Указанные ведомственные правовые акты являются инструментом управленческой деятельности прокуратуры, способствуют обеспечению основных задач прокуратуры в надзорной деятельности по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, закрепляют основные направления надзорной деятельности и руководство к исполнению надзорной деятельности.

Необходимо разобраться с правовой природой ведомственных правовых актов прокуратуры: приказов, указаний, распоряжений, положений и инструкций. В Законе о прокуратуре, а также в ином законодательстве отсутствует определение и признаки разграничения содержания указанных актов, что усложняет анализ и правовую оценку не только указанных ведомственных актов, но и эффективность юридической техники при издании того или иного ведомственного акта. Содержание указанных пяти видов правовых актов прокуроров раскрывается в приложении № 1 к Инструкции, утвержденной приказом Генерального прокурора от 29 декабря 2011 г. № 450 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации», в котором ведомственным актам даны следующие определения<sup>4</sup>.

Приказ – это правовой акт, издаваемый руководителем прокуратуры на основании и во исполнение законов по вопросам организации и деятельности органов прокуратуры, отдельным отраслям прокурорского надзора и личному составу.

Приказы отражают особенности организации прокурорского надзора в различных отраслях. Так, в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее – приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 195) указано, что деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина оценивается исходя из правомерности и своевременности вмешательства, полноты использования предоставленных им полномочий, принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности<sup>5</sup>.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации № 195 в общем порядке затрагиваются вопросы по направлениям надзора за соблюдением прав и свобод граждан. Например, прокурорский надзор за соблюдением трудовых прав граждан, исполнением законов судебными приставами и др. Соответственно более конкретная информация содержится в иных приказах. В частности, в рамках защиты конституционно закрепленного права на труд издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 5 февраля 2024 г. № 98 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» (далее – приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 98).

Указание – это правовой акт, издаваемый руководителем прокуратуры по вопросам организации исполнения приказов, инструкций и других актов данной или вышестоящей прокуратуры, а также по вопросам информационно-методического характера.

Указания Генерального прокурора используются наряду с приказами Генерального прокурора Российской Федерации и прокуроров субъектов Российской Федерации по

отдельной отрасли прокурорского надзора. Например, указание Генерального прокурора от 19 сентября 2022 г. № 521/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами» (далее – указание Генерального прокурора № 521/7).

Анализ приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 98 и указания Генерального прокурора № 521/7 показал, что существенных отличий по содержанию ведомственных актов в рамках исполнения юридической техники не имеется. В то же время в организации деятельности прокуроров имеются отдельные самостоятельные направления надзоров как за соблюдением трудовых прав граждан, так и за исполнением законов судебными приставами. В связи с этим непонятен принцип издания в одном случае приказа, а в другом указания.

В таких обстоятельствах при издании ведомственных правовых актов прослеживается несоответствие дефинициям, а также существует некая неопределенность при решении вопроса о форме издания конкретных видов ведомственных актов о прокурорской деятельности по осуществлению надзора за исполнением законов.

При этом правовая природа следующих видов ведомственных актов не является спорной и не несет в себе противоречий.

Распоряжение – это правовой акт, издаваемый руководителем прокуратуры в пределах своих полномочий по вопросам организации работы, распределения обязанностей и подлежащий обязательному исполнению.

Положение – это правовой акт, определяющий задачи, структуру, функции, обязанности, права, ответственность, организацию работы прокуратур и их структурных подразделений, учреждений, организаций и должностных лиц органов прокуратуры Российской Федерации, участие общественных организаций в управленческой деятельности, другие формы государственно-служебных и трудовых правоотношений.

Инструкция – это нормативный акт, издаваемый или утверждаемый руководителем прокуратуры в целях определения порядка выполнения отдельных видов работ, правил работы с документами, регулирования организационных, финансовых и иных сторон деятельности органов прокуратуры, структурных подразделений, должностных лиц.

Стоит отметить, что Положения и Инструкции утверждаются приказом прокурора. В практической деятельности надзорного ведомства указанный перечень ведомственных правовых актов не является исчерпывающим. Генеральный прокурор своими приказами утверждает правовые акты, в том числе нормативные, которые не закреплены в действующем законодательстве. В частности, приказами прокурора утверждается Порядок, который не закреплен как вид ведомственного акта. Например, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 8 ноября 2019 г. № 783 утвержден Порядок формирования органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей<sup>6</sup>.

А. В. Злобин и В. В. Стрельников указывают, что издание иных ведомственных актов не соответствует действительности и противоречит правоприменительной практике<sup>7</sup>.

Кроме того, Закон о прокуратуре не регламентирует процедуру издания правовых актов Генерального прокурора. Отдельные стадии и элементы этой деятельности урегулированы уже упоминаемой Инструкцией по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, приказом Генерального прокурора РФ от 3 апреля 2018 г. № 189 «О порядке официального опубликования нормативных актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации» и иными нормативными правовыми актами<sup>8</sup>.

Их исследование показывает, что акты Генерального прокурора Российской Федерации, в отличие от нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, Следственного комитета Российской Федерации, Банка России, Пенсионного фонда Российской Федерации, не проходят стадию государственной регистрации и, соответственно, не подвергаются так называемой «внешней» правовой и антикоррупционной экспертизе. Исходя из этого, приходим к выводу о том, что имеется необходимость более детального регулирования стадии опубликования и вступления в законную силу ведомственных актов Генерального прокурора Российской Федерации.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 3 апреля 2018 г. № 189 предусматривается обязательное опубликование нормативных правовых актов Генеральной прокуратуры в журнале «Законность» и в качестве дополнительного источника – размещение на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Однако ни конкретных сроков официального опубликования, ни конкретных сроков вступления в законную силу нормативных правовых актов Генеральной прокуратуры данным приказом не предусмотрено. В документе содержится только поручение Главному редактору журнала «Законность» организовать своевременное опубликование указанных нормативных актов в данном периодическом издании.

Всё вышеуказанное позволяет сделать вывод о том, что требуется более конкретное правовое регулирование ведомственных правовых актов прокурора, закрепление их видов в Законе о прокуратуре, конкретизация случаев издания и применения тех или иных видов, а также порядка их издания и опубликования.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: *Абляскин Р. Р.* Функция участия прокуратуры Российской Федерации в правотворческой деятельности // *Universum : экономика и юриспруденция*. 2017. № 6 (39). URL: <https://7universum.com/ru/economy/archive/item/4855> (дата обращения: 12.12.2025).

<sup>3</sup> См.: *Артамонов А. Н., Болобонова Е. А.* Соотношение правовых актов Генерального прокурора Российской Федерации с ведомственными нормативными правовыми актами // *Право: история, теория, практика : сб. ст. и материалов Междунар. науч.-практ. конф. Брянск, 2022. Вып. 26*. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?edn=nftczr> (дата обращения: 01.12.2025).

<sup>4</sup> О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации : приказ Генерального прокурора РФ от 29 декабря 2011 г. № 450 // Документ официально опубликован не был.

<sup>5</sup> См.: Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> О Порядке формирования органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : приказ Генерального прокурора РФ от 8 ноября 2019 г. № 783 // *Законность*. 2019. № 12. С. 60–65.

<sup>7</sup> См.: *Злобин А. В., Стрельников В. В.* Правовые особенности внутриорганизационных и управленческих актов в системе органов российской прокуратуры // *Вестник Саратов. гос. юрид. акад.* 2021. № 1. С. 135–145.

<sup>8</sup> О порядке официального опубликования нормативных актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации : приказ Генерального прокурора РФ от 3 апреля 2018 г. № 189 // *Законность*. 2018. № 6. С. 69.

*Воронежский государственный университет*

**Канищева Е. Н.**, аспирант

*E-mail: kanishchevaen1907@gmail.com*

*Тел.: 8-961-181-68-25*

*Voronezh State University*

**Kanishcheva E. N.**, Post-graduate Student

*E-mail: kanishchevaen1907@gmail.com*

*Tel.: 8-961-181-68-25*

**И. А. Паболков**

*Воронежский государственный университет*

**О ПРИРОДЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ФЕДЕРАЛЬНАЯ ТЕРРИТОРИЯ»  
(НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ «СИРИУС»)**

*Публикация посвящена осмыслению правовой природы федеральной территории как вида публично-правового образования. В статье сделан анализ и обзор черт, роднящих федеральную территорию «Сириус» с административно-территориальными единицами субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями так называемого «верхнего уровня», а также с субъектами Российской Федерации. Автор поддерживает идею о принятии федерального закона, посвященного общим принципам организации публичной власти в федеральных территориях в России.  
К л ю ч е в ы е с л о в а: федеральная территория, органы публичной власти, публично-правовое образование, «Сириус», публичное управление.*

**ON THE NATURE OF THE PUBLIC-LEGAL FORMATION  
«FEDERAL TERRITORY»  
(USING THE EXAMPLE OF THE FEDERAL TERRITORY «SIRIUS»)**

*This publication explores the legal nature of federal territory as a type of public-law entity. The article analyzes and reviews the similarities between the federal territory «Sirius» and the administrative-territorial units of constituent entities of the Russian Federation and the so-called «upper-level» municipalities, as well as the constituent entities of the Russian Federation. The author supports the adoption of a federal law on the general principles of organizing public authority in federal territories in Russia.  
K e y w o r d s: federal territory, public authorities, public-law entity, Sirius, public administration.*

Поступила в редакцию 15 декабря 2025 г.

Реализация принципа разграничения предметов ведения и полномочий между публично-правовыми образованиями различных уровней и их органами относится к проблемному полю правовой науки и право-реализации. Для повышения эффективности публичного управления законодатель может использовать различные правовые модели. Новым шагом в сфере территориальной организации публичной власти в России стала

возможность создания федеральных территорий в соответствии с ч. 1 ст. 67 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ).

В пояснительной записке к проекту Федерального закона № 1051718-7 «О федеральной территории “Сириус”» было предложено определить следующие базовые признаки федеральной территории «Сириус» как публично-правового образования:

1) федеральная территория «Сириус» имеет самостоятельные органы публичной власти, на которые возлагаются отдельные

полномочия федеральных государственных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также полномочия органов местного самоуправления. Специфика такого набора полномочий органов публичной власти федеральной территории «Сириус» обусловлена целями создания федеральной территории: обеспечить устойчивое социально-экономическое и инновационное развитие и нормальную жизнедеятельность проживающих в ней граждан;

2) федеральная территория «Сириус» является экономически самостоятельной, имеет собственный бюджет, формируемый федеральной территорией «Сириус» для решения вопросов, отнесенных к ее компетенции законопроектом, имущество и имущественные права, в том числе передаваемые федеральной территории «Сириус» Российской Федерацией, Краснодарским краем, муниципальным образованием городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края, в отношении которых органы публичной власти федеральной территории «Сириус» осуществляют полномочия собственника<sup>1</sup>.

Очевидные сложности определения правового статуса федеральной территории как публично-правового образования и органов публичной власти федеральной территории были выявлены уже на стадии рассмотрения законопроекта в Государственной Думе ФС РФ. В заключении комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на проект федерального закона № 1051718-7 было отмечено, что «...возникает неопределенность в статусе данной федеральной территории: муниципальное образование со статусом городского округа Сириус, особенности которого будут определяться Федеральным законом “О федеральной территории “Сириус”» или особое публично-правовое образование, имеющее общегосударственное стратегическое значение, не являющееся муниципальным образованием», «...правовое положение органов публичной власти федеральной тер-

ритории “Сириус” четко не определено, то есть не понятно, каким статусом наделяются данные органы...»<sup>2</sup>.

С принятием в 2020 г. Федерального закона «О федеральной территории “Сириус”» (далее – ФЗ о Сириусе)<sup>3</sup> и исходя из вносимых изменений в законодательство<sup>4</sup> стало возможным установить, что конкретно федеральная территория «Сириус» – новый тип публично-правового образования, отличающийся и от субъекта Российской Федерации, и от других муниципальных образований.

Однозначным является факт – федеральная территория «Сириус» не является публично-правовым образованием, обособленным от Краснодарского края. В Уставе Краснодарского края Сириус назван в числе городских округов, действующих на территории данного субъекта Российской Федерации<sup>5</sup>.

Как следствие, федеральная территория «Сириус» имеет множество схожих черт с административно-территориальными единицами субъектов Российской Федерации и классическими городскими округами, действующими в соответствии с законодательством о местном самоуправлении. Так, например, В. А. Майборода пишет, что «публичная власть федеральной территории при текущем уровне ее строительства фактически является уровнем муниципальной организации, которой приданы отдельные (хотя и значительные по объему) функции субъекта Российской Федерации. Для обеспечения публичной власти федеральной территории переданы доходные источники уровня субъекта Российской Федерации и доходные источники муниципального уровня. Расходные обязательства федеральной территории обеспечивают исполнение части функций в государственном управлении субъекта Российской Федерации и части функций в разрешении вопросов местного значения»<sup>6</sup>. То есть ученый определяет правовую природу федеральной территории «Сириус» в качестве муниципалитета с широким кругом делегированных государственных полномочий.

К чертам, роднящим федеральную территорию «Сириус» с административно-территориальными единицами субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями так называемого «верхнего уровня», можно отнести следующие.

1. В соответствии с ФЗ о Сириусе словосочетания «федеральная территория “Сириус”» и «муниципальное образование городского округ Сириус» используются в одном значении, если иное не предусмотрено указанным федеральным законом. Вновь созданные органы публичной власти федеральной территории «Сириус» обеспечивают непрерывность осуществления функций и решения задач местного самоуправления на соответствующей территории<sup>7</sup>. В качестве городского округа Сириус представлен в Уставе Краснодарского края, а также в общероссийском классификаторе территорий муниципальных образований<sup>8</sup>. Органы публичной власти федеральной территории «Сириус» осуществляют все полномочия органов местного самоуправления городского округа (в том числе по решению вопросов местного значения городского округа), определенные в соответствии с законодательством о местном самоуправлении<sup>9</sup>.

С. С. Стариков полагает, что органы публичной власти федеральной территории «Сириус» больше напоминают не органы государственной власти, а органы местного самоуправления с точки зрения их «автономности» от иных властных структур, а также по ряду других признаков (например, способам формирования, порядку финансирования)<sup>10</sup>.

2. В соответствии с избирательным законодательством для федеральной территории Центральной избирательной комиссией Российской Федерации формируется отдельная территориальная избирательная комиссия, которая является избирательной комиссией, организующей выборы в органы публичной власти федеральной территории, и вышестоящей избирательной комиссией по отношению к иным избирательным комиссиям,

сформированным на федеральной территории, а при проведении выборов в органы государственной власти, референдума субъекта Российской Федерации – нижестоящей комиссией по отношению к избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, на территории которого создана федеральная территория (в случае формирования окружной избирательной комиссии – к окружной избирательной комиссии)<sup>11</sup>.

Таким образом, при проведении выборов в органы государственной власти, референдума субъекта РФ территориальная избирательная комиссия федеральной территории «Сириус» является нижестоящей комиссией по отношению к избирательной комиссии Краснодарского края, как и другие территориальные избирательные комиссии Краснодарского края.

3. В соответствии с законодательством о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации схема одномандатных избирательных округов утверждается федеральным законом сроком на 10 лет<sup>12</sup>. На сегодняшний день федеральная территория «Сириус» расположена в пределах южного одномандатного избирательного округа Краснодарского края № 54 для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации<sup>13</sup>. То есть на федеральной территории «Сириус» нет отдельного одномандатного избирательного округа и при образовании одномандатных избирательных округов в Краснодарском крае для федеральной территории «Сириус» нет уникальных особенностей. Кроме того, федеральная территория «Сириус» не представлена отдельными сенаторами в Совете Федерации.

Для выборов депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края в единый день голосования 11 сентября 2022 г. при описании одномандатного избирательного округа № 45 федеральная территория «Сириус» прямо названа в областном законе как входящая в названный избирательный округ<sup>14</sup>.

4. Органы публичной власти федеральной территории не наделены правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности правовых актов по основаниям, указанным в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, с ходатайством о разрешении спора о компетенции между органами публичной власти, по основаниям, указанным в ч. 3 ст. 125 Конституции РФ, а также с запросом о толковании Конституции РФ по основанию, указанному в ч. 5 ст. 125 Конституции РФ.

К чертам, роднящим федеральную территорию «Сириус» с субъектами Российской Федерации, можно отнести следующие.

1. В соответствии с ФЗ о Сириусе<sup>15</sup> органы публичной власти федеральной территории «Сириус» осуществляют полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, за исключением некоторых отдельных полномочий<sup>16</sup>.

2. В соответствии с ч. 11 ст. 17 ФЗ о Сириусе территориальная избирательная комиссия, организующая выборы в органы публичной власти федеральной территории, вправе обращаться в порядке, установленном ЦИК РФ, в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, с представлением о пресечении распространения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, агитационных материалов, изготовленных и (или) распространяемых с нарушением требований законодательства РФ о выборах, информации, распространяемой с нарушением законодательства РФ о выборах<sup>17</sup>.

Во исполнение указанного положения было принято Постановление ЦИК России от 16 июня 2021 г. № 10/84-8, устанавливающее порядок соответствующего обращения в Фе-

деральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор):

– для избирательной комиссии субъекта РФ – при проведении выборов в органы государственной власти, референдума субъекта РФ, а также при проведении выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов на основании материалов, направленных организующей местные выборы, местный референдум избирательной комиссией;

– территориальной избирательной комиссии, организующей выборы в органы публичной власти федеральной территории, – при проведении указанных выборов<sup>18</sup>.

3. Положения, установленные Бюджетным кодексом РФ в отношении субъектов РФ (органов государственной власти субъектов РФ), субъектов РФ – городов федерального значения (в части доходов их бюджетов), бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования, распространяются на федеральные территории (органы публичной власти федеральных территорий), за исключением положений, устанавливающих полномочия субъектов РФ (органов государственной власти субъектов РФ), субъектов РФ – городов федерального значения в отношении муниципальных образований (местных бюджетов), находящихся на их территории. В случае если положения Бюджетного кодекса РФ содержат указание на закон субъекта РФ, применяется нормативный правовой акт представительного органа федеральной территории<sup>19</sup>.

4. С 1 сентября 2025 г. вступил в силу Федеральный закон от 7 апреля 2025 г. № 65 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым предусматривается изменение ряда положений Федеральных законов от 4 декабря 2007 г. № 329 «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», от 21 ноября 2011 г. № 323 «Об основах охраны здо-

ровья граждан в Российской Федерации», от 22 декабря 2020 г. № 437 «О федеральной территории «Сириус»». В соответствии с этими изменениями полномочия и права органов публичной власти федеральной территории «Сириус» в области физической культуры и спорта становятся сопоставимы с полномочиями и правами субъектов Российской Федерации. Например, на федеральной территории «Сириус» могут формироваться спортивные сборные команды федеральной территории «Сириус»<sup>20</sup>.

Таким образом, федеральная территория «Сириус» обладает широким перечнем черт, роднящих ее как с субъектами РФ, так и с муниципальными образованиями (городскими округами).

К сожалению, по прошествии пяти лет существования федеральной территории «Сириус» в ее правовом статусе сохраняются дискуссионные и нерешенные проблемы. Так, например, В. Б. Новиков в публикации об участии федеральных территорий в гражданском обороте пишет, что организация публичного управления на федеральной территории «Сириус» направлена на сокращение аппарата управления, так как «нивелировано звено в виде областных и районных властей»<sup>21</sup>. С приведенным тезисом нельзя согласиться, так как будучи самостоятельным городским округом для Сириуса и в рамках ординарного правопорядка не предполагалось наличие верхнего уровня муниципального образования (конкретнее – муниципального района). Тем более нельзя сказать о нивелировании регионального уровня, так как в соответствии с законодательством Краснодарского края Сириус входит в состав Краснодарского края в качестве городского округа, а в ФЭ

о Сириусе предусмотрено разделение полномочий регионального уровня между органами публичной власти федеральной территории «Сириус и Краснодарского края».

Как бы то ни было, придание поселку городского типа и городскому округу Сириус статуса федеральной территории впервые на практике привело к появлению нового вида публично-правового образования в Российской Федерации – федеральной территории.

С. В. Кабышев справедливо призывает к формированию концептуально-стратегического видения института федеральной территории и его динамики с учетом объективной оценки ожидаемых перспектив и прогнозируемых рисков<sup>22</sup>.

Если говорить о создании федеральных территорий в перспективе, то в отношении правового статуса такой формы территориальной организации в России, появившейся в результате поправок к Конституции Российской Федерации в 2020 г., сегодня сохраняется значительная доля неопределенности. Важными составляющими этой неопределенности, требующими конкретности в нормах права, являются, в частности, природа органов публичной власти федеральных территорий, специфика издаваемых этими органами нормативно-правовых актов, особенности государственной службы в них, экономические основы деятельности органов публичной власти, роль в сохранении и укреплении традиционных российских духовно-нравственных ценностей и т. д. Поэтому вполне обоснованным представляется принятие федерального закона, посвященного общим принципам организации публичной власти на федеральных территориях в России.

<sup>1</sup> См.: Пояснительная записка к проекту ФЗ № 1051718-7 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 09.11.2020) // Сайт СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7> (дата обращения: 07.12.2025).

<sup>2</sup> Заключение комитета-соисполнителя на проект ФЗ № 1051718-7 от 12 ноября 2020 г. // Сайт СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051718-7> (дата обращения: 07.12.2025).

<sup>3</sup> См.: О федеральной территории «Сириус» : федер. закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145 Ст. 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Устав Краснодарского края. Ч. 2 ст. 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Майборога В. А. Федеральная территория как новый субъект права : теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2023. С. 14–15.

<sup>7</sup> См.: О федеральной территории «Сириус» : федер. закон от 22 декабря 2020 г. № 437. Ч. 4 ст. 47. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> См.: ОКТМО: 03 700 000 — Городские округа Краснодарского края // Сайт интернет-справочника «Общероссийский классификатор». URL: <https://classifikators.ru/oktmo/03700000000> (дата обращения: 01.12.2025).

<sup>9</sup> См.: О федеральной территории «Сириус» : федер. закон от 22 декабря 2020 г. № 437. П. 5 ч. 1 ст. 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Стариков С. С. Конституционно-правовой статус федеральных территорий в России : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2022. С. 135–136.

<sup>11</sup> См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67. Ч. 8.1 ст. 26. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 22 февраля 2014 г. № 20. Ч. 12 ст. 12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> См.: Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 23 октября 2015 г. № 107. Раздел 2 приложения. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> См.: Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края : постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 27 января 2022 г. № 2663-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> См.: О федеральной территории «Сириус» : федер. закон от 22 декабря 2020 г. № 437. П. 3 ч. 1 ст. 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> К таким полномочиям относятся указанные в п. 1, 2, 5, 6, 7, 10, 11, 26, 45, 54, 65, 67, 69, 70, 72, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 103, 109, 110, 122, 128, 133, 137, 141, 143, 144, 161, 168, 170 ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а также в ч. 1, п. 1, 4, 6, 7, 9 и 10 ч. 2 ст. 5.1 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35 «О противодействии терроризму».

<sup>17</sup> См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67. Ч. 10 ст. 26. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> См.: О Порядке обращения избирательных комиссий с представлением о пресечении распространения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, агитационных материалов, информации, нарушающих законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах : постановление ЦИК России от 16 июня 2021 г. № 10/84-8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145. Ст. 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 7 апреля 2025 г. № 65. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Новиков В. Б. Участие публично-правовых территорий в гражданском обороте (на примере федеральной территории «Сириус») // *Цивилист*. 2024. № 3 (49). С. 40–45.

<sup>22</sup> См.: Кабышев С. В. Институт федеральной территории в системе российской государственности : методология конституционно-правового исследования // *Журнал рос. права*. 2025. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежский государственный университет*

**Паболков И. А.**, аспирант

*E-mail: iwank01@mail.ru*

*Voronezh State University*

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

*E-mail: iwank01@mail.ru*

УДК 342.5

**В. Е. Китаева**

*Воронежский государственный университет*

### **ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ**

*Статья посвящена комплексному исследованию правовых основ и практических моделей вовлечения органов местного самоуправления в процесс реализации национальных проектов, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». Осуществлен анализ действующего законодательства Российской Федерации, регламентирующего статус и полномочия муниципальных образований в контексте достижения национальных целей развития. В статье раскрываются ключевые правовые формы участия местного самоуправления в осуществлении национальных проектов: заключение соглашений, исполнение переданных отдельных государственных полномочий, реализация муниципальных программ, интегрированных в структуру национальных проектов, их софинансирование.*

*Ключевые слова: национальные цели развития, реализация национальных проектов, муниципальные программы, местное самоуправление, отдельные государственные полномочия.*

### **PROBLEMS OF PARTICIPATION OF LOCAL GOVERNMENTS IN IMPLEMENTING NATIONAL PROJECTS**

*The article is devoted to a comprehensive study of the legal foundations and practical models of involvement of local governments in the process of implementing national projects, approved by the Decree of the President of the Russian Federation dated May 7, 2024 № 309 «On the National Development purposes of the Russian Federation for the period up to 2030 and for the period up to 2036». The article analyzes the current legislation of the Russian Federation regulating the status and powers of municipalities in the context of achieving national development purposes. The article reveals the key legal forms of local self-government participation in the implementation of national projects, such as concluding agreements, exercising delegated state powers, implementing municipal programs integrated into the structure of national projects, co-financing them.*

*Key words: national development purposes, implementation of national projects, municipal programs, local self-government, specific state powers.*

Поступила в редакцию 15 декабря 2025 г.

---

© Китаева В. Е., 2026

В правовой архитектуре современных механизмов стратегического планирования Российской Федерации национальные проекты занимают центральное место, выступая инструментом достижения приоритетных целей развития государства, однако их эффективная реализация невозможна без участия органов местного самоуправления, что предопределяет необходимость научного осмысления их роли в данной системе.

Вовлечение органов местного самоуправления в реализацию национальных проектов обеспечивается сложной системой правовых норм. Прежде всего, речь о Федеральном законе № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup>, который институционализирует систему стратегического планирования, определяя ее правовой фундамент, ключевыми элементами которого являются механизм согласования (координации) государственного и муниципального стратегического управления, четкое распределение полномочий и ответственности различных уровней публичной власти (федерального, регионального и муниципального) и порядок их взаимодействия. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года»<sup>2</sup>, в котором выделяется важность создания системы опорных населенных пунктов, обеспечивающих развитие прилегающих к ним территорий, необходимость формирования системы административно-территориального и муниципального устройства, способствующего эффективному использованию бюджетных средств при сохранении доступности образования, медицинской помощи, услуг в сфере культуры, государственных (муниципальных) услуг для всех жителей, закреплена важность синхронизации планов инфраструктурного развития между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Также принят ряд конкретизирующих норма-

тивных актов, действующих как на всей территории государства, так и в отдельных субъектах Федерации (документы стратегического планирования различных уровней публичной власти, методическое обеспечение стратегического планирования, паспорта национальных проектов и т. д.). В этой системе роль местного самоуправления носит многоаспектный характер.

На наш взгляд, особая роль местного самоуправления в этой системе обусловлена тем, что подавляющее большинство результатов национальных проектов, будь то строительство объектов инфраструктуры, повышение качества образования или здравоохранения, обретают материальную форму именно на территории муниципалитетов, что делает органы местного самоуправления ключевым звеном, обеспечивающим реализацию национальных проектов.

Общие цели федеральных проектов требуют конкретизации применительно к уникальным социально-экономическим, демографическим и географическим условиям каждого региона. В данной связи самая ответственная роль отведена регионам, поскольку они должны исполнить волю федерального законодателя и в своих документах планирования учитывать особенности муниципалитетов. Органы местного самоуправления, обладая большей информацией о потребностях и особенностях населения, проживающего на конкретной территории, должны иметь возможность влияния на процесс разработки и принятия региональных программ развития, чтобы не вступать в противоречие с приоритетами развития муниципального образования, отраженными в местной стратегии социально-экономического развития. Однако данная функция зачастую сводится к доведению плановых заданий до муниципалитетов без учета возможности их реальной корректировки.

Несмотря на внешне проработанную нормативную базу, фактическая реализация обозначенных функций наталкивается на

ряд фундаментальных правовых проблем, которые нивелируют роль местного самоуправления и снижают общую эффективность проектов. Основная проблема – широкий круг обязанностей, который не всегда соответствует объему и стабильности ресурсного обеспечения – финансового, кадрового, административного. В результате муниципалитет оказывается юридически ответственным за результат, для достижения которого он не был обеспечен необходимыми инструментами. Несмотря на то, что формально-юридический анализ федерального законодательства и паспортов национальных проектов позволяет констатировать наличие нормативных оснований для такого участия, его практическая реализация сталкивается с комплексом системных правовых проблем. Эти проблемы существуют не столько в технических недоработках правовых норм, сколько в фундаментальном противоречии между природой местного самоуправления, основанной на принципах самостоятельности, и жестко централизованной «вертикальной» логикой управления проектами, где муниципальный уровень зачастую рассматривается как конечный исполнитель спущенных сверху предписаний. Муниципалитеты участвуют в софинансировании мероприятий, выполняют переданные отдельные государственные полномочия в рамках проектов или реализуют собственные программы, вынужденно синхронизированные с федеральными целями. Это не всегда плохо, однако возникают случаи, когда объем финансовых ресурсов, передаваемых из вышестоящих бюджетов, носит недостаточный характер, не покрывая реальную стоимость работ и создавая риски неисполнения обязательств. То есть муниципалитет должен изыскать в обязательном порядке какую-то часть свободных финансов, которых у него в большинстве случаев в принципе нет<sup>3</sup>. Более того, кадровый и административный потенциал многих муниципалитетов объективно не рассчитан на масштабные проект-

ные задачи, требующие высокой квалификации в сфере управления проектами, закупок и мониторинга сложных показателей. Одним из примеров может служить дело № А76-10833/2024<sup>4</sup>. В рамках федерального проекта «Чистая страна», входящего в состав национального проекта «Экология», в целях реализации государственной программы Челябинской области «Охрана окружающей среды Челябинской области» между Министерством экологии Челябинской области и Администрацией Верхнеуфалейского городского округа было заключено соглашение о предоставлении субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету на рекультивацию земельных участков, нарушенных размещением твердых коммунальных отходов, и ликвидацию объектов накопленного экологического вреда. Территория, занятая городской свалкой в городе Верхний Уфалей, Челябинская область, в соответствии с приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 31 мая 2021 г. № 370 была включена в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде. Субсидия была предоставлена в целях софинансирования расходных обязательств муниципального образования, установленных постановлением администрации Верхнеуфалейского городского округа, утверждающим муниципальную программу «Оздоровление экологической обстановки на территории Верхнеуфалейского городского округа». В связи с этим был заключен муниципальный контракт на проведение работ рекультивации земельного участка, но муниципальное казенное учреждение приняло решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, не выплатив значительную сумму исполнителю. В результате суд взыскал с Муниципального казенного учреждения в порядке субсидиарной ответственности и с Администрации Верхнеуфалейского городского округа задолженность в сумме 54 470 038 руб. 00 коп. по контракту.

Таким образом, правовая обязанность участия наталкивается на ресурсную невозможность его полноценной реализации, что переводит проблему из управленческой плоскости в плоскость юридической ответственности за неисполнение. Зачастую муниципалитеты де-факто трансформируются в низовое административное звено для исполнения спущенных директив. Это выражается в подмене местных инициатив обязательными к исполнению показателями, в приоритете отчетности перед реальным результатом и в ограничении свободы маневра в выборе способов достижения целей. Еще одним примером может служить дело № А56-26087/2025<sup>5</sup>, где прокуратура Ленинградской области, действуя в интересах неопределенного круга лиц, публичных интересах, обратилась в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с иском о признании недействительными муниципальных контрактов на выполнение работ по изготовлению навигационных носителей, заключенных между индивидуальным предпринимателем Б. и администрацией муниципального образования «Ивангородское городское поселение», применении последствий недействительности сделки в виде взыскания с индивидуального предпринимателя денежных средств, полученных в рамках исполнения вышеуказанных муниципальных контрактов. Прокуратурой области в рамках осуществления надзорных мероприятий проведена проверка исполнения законодательства о контрактной системе при реализации национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства». Согласно доводам заявителя, вышеуказанные муниципальные контракты заключены с нарушением требований норм действующего законодательства и подлежат признанию недействительными (ничтожными), поскольку их заключение не соотносится с принципами открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, несмотря на то, что заключенные

муниципальные контракты исполнены в полном объеме на момент рассмотрения дела, оплата выполненных работ, оказанных услуг, поставленных материалов выполнена в полном объеме и претензий, возражений, жалоб или иных требований негативного характера от неопределенного круга лиц или лиц, в защиту публичных прав которых выступает истец, не имелось. Тем не менее суд установил идентичность предмета выполнения работ, предусмотренного спорными договорами, и их искусственное дробление с целью преодоления препятствия в виде проведения торгов, руководствуясь ч. 2 ст. 168 и ч. 2 ст. 170 ГК РФ<sup>6</sup>, разъяснениями, содержащимися в п. 75 постановления Пленума № 25<sup>7</sup>, пришел к выводу о том, что оспариваемые договоры являются ничтожными сделками, нарушающими законодательно установленные запреты, предусмотренные Законом № 44-ФЗ<sup>8</sup>. Вообще стоит сказать, что большое количество трудностей у муниципалитетов возникает именно в части исполнения федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Повышение эффективности национальных проектов в долгосрочной перспективе невозможно без качественной правовой трансформации роли муниципалитетов, поскольку программный метод управления, предусматривающий разработку и реализацию муниципальных программ, является одним из наиболее эффективных способов исполнения полномочий органами местного самоуправления<sup>9</sup>. Это предполагает движение от модели пассивного исполнителя к модели публично-правового партнерства. Необходимо внедрение гибких договорных форм, фиксирующих взаимные обязательства и ответственность всех уровней власти, создание правовых стимулов для учета и интеграции успешных муниципальных практик в общенациональную проектную повестку.

Можно сделать вывод, что муниципалитеты зачастую оказываются в ситуации, где

цели, целевые показатели, перечень мероприятий, стандарты отчетности заданы извне. Это приводит к ситуации «вытеснения» вопросов местного значения, определенных ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», приоритетами национальных проектов. Правовой механизм согласования или включения в региональные проекты зачастую носит формальный характер, не предполагающий реальных переговоров об условиях и ресурсах.

Участие в национальных проектах сопряжено для муниципалитетов с необходимостью ведения множества дополнительных форм отчетности, работы в специализированных информационных системах, участия в бесчисленных совещаниях и проверках. Это требует исключительно высокой компетенции муниципальных кадров, что не всегда соответствует реальности. Оказание методической помощи в решении системных проблем должно быть основным во взаимодействии с органами государственной власти.

Для преодоления обозначенных проблем представляется необходимым движение от модели власть и подчинение к модели публично-правового партнерства, что подразумевает законодательное закрепление и структурирование на всех этапах (от проектирования до оценки) реальных переговорных процедур между федеральными, региональными и муниципальными органами власти с фиксацией достигнутых договоренностей в публично-правовых соглашениях. Также необходимо создание в законодательстве стимулов для проактивной проектной деятельности местного самоуправления, позволяющих инициировать и включать в рамки национальных проектов локальные инициативы, доказавшие свою эффективность. Только такой системный подход позволит трансформировать участие муниципалитетов из источника проблем в реальный ресурс достижения национальных целей развития, обеспечив при этом сохранение конституционной природы местного самоуправления.

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

<sup>2</sup> Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года : распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2024 г. № 4146-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2025. № 2. Ст. 74.

<sup>3</sup> См.: Степанова О. Б. Трудности решения, или Почему муниципалитеты не всегда участвуют в государственных программах? // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2021. № 2. С. 23–26.

<sup>4</sup> URL: <https://ras.arbitr.ru/>

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>7</sup> О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 // Рос. газета. 2015. 30 июня.

<sup>8</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>9</sup> См.: Андриченко Л. В. Роль органов местного самоуправления в обеспечении социальных прав граждан // Журнал рос. права. 2025. № 11. С. 37–51.

*Воронежский государственный университет*

*Voronezh State University*

**Китаева В. Е.**, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина

**Kitaeva V. E.**, Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department named after Professor V. S. Osnovin

*E-mail: kitaevave@mail.ru*

*E-mail: kitaevave@mail.ru*

**А. В. Стрельников***Воронежский государственный университет***ПОРЯДОК ИЗБРАНИЯ ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ  
В РОССИИ В СВЕТЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ  
2025 ГОДА: НОВЕЛЛЫ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ  
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ РЕГИОНОВ**

*В статье анализируются проблемы, связанные с порядком избрания глав муниципальных образований в Российской Федерации, а также изменения в законодательстве Российской Федерации и регионов (на примере законодательства нескольких субъектов РФ), принятые в ходе муниципальной реформы 2025 г. Анализируются формы избрания глав муниципальных образований в контексте построения в Российской Федерации единой системы публичной власти, проводится сравнительный анализ форм избрания глав муниципальных образований, установленных российским законодательством в постсоветский период, формулируются выводы о целесообразности и эффективности применения различных форм избрания глав муниципальных образований на современном этапе развития российского местного самоуправления, а также предложения по совершенствованию российского законодательства по данному вопросу.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, муниципальные образования, глава муниципального образования, политические партии, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, муниципальные выборы, представительный орган муниципального образования.*

**THE PROCEDURE FOR ELECTING HEADS OF MUNICIPALITIES  
IN THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT  
OF THE MUNICIPAL REFORM OF 2025**

*The article analyzes the problems related to the procedure for electing heads of municipalities in the Russian Federation, as well as changes in the legislation of the Russian Federation and regions (using the example of legislation of several subjects of the Russian Federation) adopted during the municipal reform of 2025. The forms of election of heads of municipalities in the context of building a unified system of public authority in the Russian Federation are analyzed, a comparative analysis of the forms of election of heads of municipalities established by Russian legislation in the post-Soviet period is carried out, conclusions are drawn about the expediency and effectiveness of using various forms of election of heads of municipalities at the current stage of development of Russian local self-government, as well as proposals for improving the Russian legislation on this issue.*

*Key words: local government, municipalities, the head of a municipal formation, political parties, the highest official of a subject of the Russian Federation, municipal elections, representative body of a municipal formation.*

Поступила в редакцию 4 декабря 2025 г.

© Стрельников А. В., 2026

Местное самоуправление является важным инструментом развития демократического правового государства, представляя собой один из способов вовлечения граждан в процессы управления государством, позволяя местному сообществу осознать себя полноправным хозяином своей «малой родины», ответственным за собственное настоящее и будущее. Непосредственно через местное самоуправление как важнейший элемент политической системы общества граждане могут самостоятельно выражать свои интересы, решать местные проблемы.

Конституционные поправки 2020 г.<sup>1</sup>, наряду с другими значимыми сферами жизни общества и государства, существенным образом затронули и местное самоуправление. В Основном законе страны было закреплено, что государственная власть и местное самоуправление образуют единую систему публичной власти в государстве (ст. 132 Конституции РФ)<sup>2</sup>. Этот важный тезис ранее существовал в конституционно-правовой науке. Данное сближение государственной и муниципальной власти направлено на стирание границ между ними, тем не менее, в силу ст. 12 Конституции РФ, местное самоуправление сохраняет самостоятельность в пределах своих полномочий, а муниципальные органы не входят в систему органов государственной власти. Поэтому, несмотря на схожесть, имеются существенные различия между этими институтами.

Исходя из новых конституционных положений, некоторые ученые считают, что муниципальная реформа приобрела «централизаторскую» окраску<sup>3</sup> и, как утверждает Н. В. Винник, было фактически осуществлено закрепление «агентской модели» местного самоуправления, суть которой заключается в главенствующей роли государственных органов власти по отношению к органам местного самоуправления. В рамках данной модели местное самоуправление воспринимается как средство осуществления государством управленческих функций на местах, т. е. оно

нацелено на предоставление качественных услуг населению, а не его представительство<sup>4</sup>.

Одним из важных аспектов «централизации» и концептуального сближения государственного и муниципального уровней власти в России является реформирование порядка избрания глав муниципальных образований в Российской Федерации.

Новый Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – ФЗ № 33)<sup>5</sup> продолжил запущенный в ходе конституционной реформы 2020 г. переход к построению единой системы публичной власти, включающей лиц, занимающих ключевые муниципальные должности, в общую вертикаль власти, в которой каждый уровень (звено) этой власти подчинен вышестоящему.

Так, например, нормы ч. 20 ст. 19 ФЗ № 33 установили, что глава муниципального образования одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность.

Такой подход довольно схож с нормами ч. 6 ст. 20 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ № 414)<sup>6</sup>, установившими, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации одновременно замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность субъекта Российской Федерации.

Таким образом, складывается единая, основанная на подотчетности снизу вверх система глав публично-правовых образований «Президент – высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации – глава муниципального образования».

Подтверждением такого подхода к построению власти в Российской Федерации являются нормы п. 1 ч. 1 ст. 21 ФЗ № 33 и п. 3 ч. 1 ст. 28 ФЗ № 414, которые устанавливают единое основание для прекращения полномо-

чий высших должностных лиц субъектов РФ и глав муниципальных образований – утрата доверия Президента России.

В этом же русле находятся изменения порядка избрания глав муниципальных образований в контексте муниципальной реформы 2025 г.

В Российской Федерации законодатель закрепил две системы избрания главы муниципального образования – непосредственно населением на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования<sup>7</sup>.

В новом ФЗ № 33 ч. 2 ст. 19 устанавливает четыре способа избрания главы муниципального образования:

- 1) на муниципальных выборах;
- 2) представительным органом муниципального образования из своего состава;
- 3) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации;
- 4) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Таким образом, избрание на муниципальных выборах можно отнести к первому виду форм избрания – непосредственно гражданами, а способы избрания, указанные в пунктах со второго по четвертый, – ко второму виду форм избрания главы муниципального образования – представительным органом муниципального образования, т. е. через реализацию конституционного права граждан на управление делами государства (муниципалитета), предусмотренного ч. 1 ст. 32 Конституции России, через своих представителей – депутатов.

Новшеством в ФЗ № 33 стало закрепление в п. 3 ч. 2 ст. 19 избрания главы представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Остальные формы

избрания и ранее существовали в федеральном законодательстве. Для того чтобы оценить данное нововведение, сделаем краткий ретроспективный анализ порядка избрания глав муниципальных образований в постсоветской России.

Первым законом, установившим рамочные основы местного самоуправления в демократической России, стал Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 154)<sup>8</sup>, в ст. 16 которого предусматривалось два порядка – муниципальные выборы и избрание главы представительным органом из своего состава.

Второй закон, а именно Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131)<sup>9</sup> в 2015 г. установил третий способ избрания главы муниципального образования: тем же представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Такой порядок избрания уже означал определенное влияние органов государственной власти на формирование органов муниципального образования, поскольку в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии, представляющей кандидатуры главы муниципального образования на рассмотрение представительному органу, назначалась представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (ч. 2.1 ст. 36 ФЗ № 131).

Федеральный законодатель определил, что порядок проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования устанавливается предста-

вительным органом муниципального образования. Именно это позволило представительным органам муниципальных образований устанавливать отдельные ограничения для претендентов на должность главы муниципального образования. Так, в 2018 г. Положением<sup>10</sup> о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы города Челябинска было установлено, что кандидатом на должность главы города Челябинска может быть зарегистрирован гражданин Российской Федерации, который на день проведения конкурса достиг возраста 21 года, также для него является предпочтительным наличие высшего профессионального образования и определенных профессиональных знаний и навыков в области законодательства Российской Федерации и Челябинской области. Такой подход представляется довольно противоречивым, устанавливающим дополнительные требования к лицам, претендующим на муниципальные должности, что ведет к ограничению пассивного избирательного права граждан путем введения «профессионального ценза», чего не используется законодателем даже по отношению к кандидатам на должность Президента Российской Федерации.

«Конкурсному» порядку избрания главы муниципального образования нередко давались негативные оценки.

Так, Л. Т. Чихладзе отмечает, что данный способ исключает возможность участия населения в выборе главы муниципального образования, что существенно подрывает институт муниципального представительства в целом. Не менее веским аргументом нежелательности конкурсного отбора является высокая степень участия в нем органов государственной власти субъекта РФ, так как отбирать кандидатов на должность главы муниципального образования и проводить среди них конкурс будут лица, половина которых назначена главами субъектов. В таком случае велика вероятность, что муниципальное образование будет возглавлять лицо, «угод-

ное» главе субъекта РФ и совершенно не одобряемое населением. Насколько такой вариант приемлем для института местного самоуправления – вопрос весьма дискуссионный<sup>11</sup>.

Однако в научных дискуссиях довольно часто высказываются мнения и в поддержку «конкурсного» порядка избрания глав муниципальных образований представительными органами. Так, например, П. М. Курдюк, В. А. Очаковский и Г. С. Лихолатов отмечают, что у данного порядка избрания есть ряд положительных черт, в первую очередь финансовая основа. Как известно, выборы – процедура весьма дорогостоящая для муниципальных образований. В качестве примера следует отметить, что в 2016 г. на проведение выборов правительством было выделено порядка 10 млрд 401 млн руб. Такая сумма предусматривалась в федеральном бюджете страны, что указывает на важность института выборов для государственных органов России. Основная часть средств была направлена избирательным комиссиям всех уровней на организацию и проведение избирательных кампаний. Нужно выделить и такую особенность, как увеличение «авторитета» представительного органа муниципального образования. Население будет прямо заинтересовано в том, кого избирать в представительный орган, поскольку именно эти депутаты вскоре будут избирать главу муниципального образования<sup>12</sup>.

Как правило, предметом критики «конкурсного» порядка избрания главы муниципального образования являются не «профессиональные» требования к кандидатам, которые вправе устанавливать представительные органы, а именно участие в конкурсной комиссии лиц, назначенных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, что имеет определенные противоречия с принципом организационного обособления местного самоуправления от государственной власти, который установлен ст. 12 Конституции России.

Так, например, К. И. Корсун предлагает способ преодоления вышеназванного противоречия, указывая, что оптимальной была бы практика, при которой половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального образования, а половина – населением муниципального образования, например, из числа почетных граждан. Подобный способ формирования конкурсных комиссий вобрал бы в себя профессиональный аспект при выборе кандидатов на должность главы муниципального образования и позволил бы жителям участвовать, хотя и опосредованно, в его избрании<sup>13</sup>.

При характеристике нового порядка избрания, который появился в связи с принятием ФЗ № 33, необходимо учитывать общую тенденцию развития российского законодательства и государства в пользу построения единой системы публичной власти. Непосредственной предтечей избрания главы муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, безусловно, было избрание главы из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, которая наполовину состоит из назначенцев главы региона. Именно названные положения законодательства явились первым и осторожным шагом на пути фактического контроля глав муниципальных образований со стороны органов государственной власти.

Вторым шагом можно назвать ч. 1.1 ст. 132 Конституции РФ, появившуюся в Основном документе государства в ходе конституционной реформы 2020 г., установившую, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления.

Невозможно не отметить сходство нового порядка избрания глав муниципальных образований с порядком избрания высших

должностных лиц субъектов РФ, который появился в 2004 г., – законодательным органом субъекта РФ из числа кандидатур, представленных Президентом России. Такой порядок избрания глав регионов и сейчас установлен ст. 23 ФЗ № 414, но не получил широкого распространения (действует в 14 из 89 субъектов Российской Федерации)<sup>14</sup>.

Сходство заключается в процедурных и функциональных особенностях внесения предложений по кандидатурам на должности глав публично-правовых образований как высшему должностному лицу субъекта РФ, так и Президенту России. Кандидатуры вносятся должностным лицам политическими партиями, списки кандидатов которых на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации допущены к распределению депутатских мандатов, а также политическими партиями, списки кандидатов которых представлены в законодательном органе субъекта Российской Федерации. В части избрания глав муниципальных образований кандидатуры могут также вносить совет муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации, общественная палата субъекта Российской Федерации, Ассоциация «Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления» (ч. 8 ст. 19 ФЗ № 33). Отдельно отметим, что федеральный закон установил диспозитивные полномочия регионального законодателя по определению иных организаций, которые вправе вносить предложения о кандидатурах на должность главы муниципального образования.

Хотелось бы указать, что федеральному законодателю было бы целесообразно определить в качестве субъекта, обладающего правом на внесение кандидатур главы муниципального образования высшему должностному лицу субъекта РФ, политические партии, списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов в

представительном органе соответствующего муниципального образования, что соответствовало бы логике законодателя в схожей процедуре избрания высшего должностного лица субъекта РФ законодательным органом субъекта РФ, когда именно политические силы, представленные в региональном парламенте, вправе определять и предлагать кандидатуры Президенту России для избрания высшего должностного лица в законодательном органе власти субъекта РФ.

Кроме того, ч. 2 ст. 88 ФЗ № 33 этот вариант – избрание из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ – закреплен как единственный, безальтернативный для главы муниципального образования, в состав территории которого входит населенный пункт, являющийся административным центром (столицей) региона.

Анализируя практику реализации законодательных новелл 2025 г. в части избрания глав муниципальных образований, рассмотрим некоторые примеры регионального правотворчества.

В Воронежской области принят Закон Воронежской области от 11 июня 2025 г. № 83-ОЗ «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Воронежской области и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области» (далее – Закон № 83)<sup>15</sup>, который в ст. 4 определил порядок избрания глав муниципальных образований на территории региона.

В упомянутом Законе № 83 закреплено 3 из 4 возможных способов избрания, предусмотренных федеральным законодательством:

1) на муниципальных выборах;

2) представительным органом муниципального района, городского округа, муниципального округа из числа кандидатов, представленных Губернатором Воронежской области;

3) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Избрание главы представительным органом муниципального образования из своего состава в Воронежской области не предусмотрено.

При этом дополнительных субъектов, отличных от перечисленных в федеральном законодательстве, обладающих правом на внесение кандидатур глав муниципальных образований для Губернатора Воронежской области, региональным законодателем не предусмотрено.

Куда менее демократичным представляется решение региональных законодателей Республики Дагестан, которые установили избрание глав муниципальных образований на территории региона одним единственным способом – представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных Главой Республики Дагестан (ч. 1 ст. 5 Закона Республики Дагестан от 8 декабря 2015 г. № 117 «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Дагестан»<sup>16</sup>).

Интересным примером организации местного самоуправления служит Республика Татарстан, высшее должностное лицо которой Рустам Минниханов неоднократно выступал в защиту права на местное самоуправление граждан при дискуссиях вокруг тогда еще проекта ФЗ № 33. Так, например, он призвал депутатов от Татарстана (курултай) активнее защищать интересы региона по этому вопросу и выразил уверенность в необходимости сохранения сельских поселений<sup>17</sup>.

Часть 3 ст. 24 Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 г. № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан»<sup>18</sup> закрепляет в качестве единственного способа избрание главы муниципального образования города Казани, глав иных муниципальных образований, имеющих статус муниципального района, городского округа

или городского поселения и органы местного самоуправления которых наделены законом Республики Татарстан отдельными государственными полномочиями, а также глав муниципальных образований, имеющих статус городского поселения и включающего в состав территории населенный пункт, являющийся административным центром муниципального района либо на территории которого в соответствии с законом Республики Татарстан находится место постоянного пребывания мирового судьи Республики Татарстан, представительным органом муниципального образования из своего состава.

Для иных муниципальных образований (преимущественно сельских и городских поселений, которые Татарстан сохранил, придерживаясь концепции двухуровневой системы организации местного самоуправления) установлен альтернативный (второй) вариант избрания глав муниципальных образований посредством муниципальных выборов.

При этом законодательство этой Республики не предусматривает наиболее спорного способа избрания главы муниципального образования – из числа кандидатур, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ, что, на наш взгляд, свидетельствует об осознании властями Республики Татарстан необходимости сохранения самостоятельности местного самоуправления, недопустимости необоснованного вмешательства органов государственной власти, предоставляя местным властям и жителям Республики право самостоятельно определять лиц, возглавляющих муниципальные образования.

Глава муниципального образования, который в своем лице приобретает и осуществляет имущественные и иные права и обязанности публично-правового образования, должен являться, в отличие от представительного органа муниципального образования, в котором в силу специфики возможно представительство различных групп и политических позиций граждан, фигурой всеоб-

щего консенсуса, т. е. представлять интересы наиболее широких слоев населения муниципального образования.

Избрание главы муниципального образования из числа кандидатур, которые вносятся высшим должностным лицом субъекта РФ, означает, что глава муниципального образования будет являться не фигурой всеобщего консенсуса жителей муниципалитета, а представлять собой скорее «ставленника» главы региона, что может довольно сильно расходиться с реальными интересами жителей муниципального образования.

Кроме того, необходимо принимать во внимание специфику размеров территории Российской Федерации, в которой муниципальное образование может находиться в нескольких сотнях километров от административного центра (столицы) субъекта России. При таких условиях глава региона, безусловно, не может в силу объективных причин иметь полного представления о предпочтениях и взглядах жителей удаленного от столицы региона муниципального образования на проблемы и способы их решения в родном населенном пункте, в том числе на кандидатуры должностных лиц, способных решать такие проблемы.

Само по себе начавшееся в 2015 г. расширение практики ограничения участия граждан в непосредственном осуществлении местного самоуправления, в том числе повсеместная замена муниципальных выборов на избрание глав представительными органами из числа кандидатур, отобранных конкурсной комиссией, наполовину состоящей из лиц, назначенных высшим должностным лицом субъекта РФ, не способствует развитию инициативности и заинтересованности граждан России в участии в местной жизни, а также решению локальных проблем, обсуждению насущных вопросов, фактически затрагивающих их интересы, а скорее наоборот приводит к апатичности и безучастности в осуществлении местного самоуправления гражданами (об этом свидетельствует

снижающаяся явка на муниципальных выборах и другие факторы).

В 2025 г. законодатель осуществил практически полное исключение граждан из процесса определения лиц, достойных возглавлять муниципальные образования, делегируя эти народовластные полномочия высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации. Применительно к главам муниципальных образований, которые являются административными центрами (столицами)

регионов, даже не оставлено альтернативных способов избрания главы, кроме указанного выше, что отстраняет миллионы граждан Российской Федерации, проживающих во всех крупнейших городах страны, от данной формы непосредственного осуществления местного самоуправления. Перечисленные законодательные новеллы не способствуют демократизации российского государства, а также его всестороннему развитию с учетом интересов жителей страны.

<sup>1</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

<sup>3</sup> См.: Василькова Е. А. Территориальная организация и новая управленческая модель местного самоуправления // Право и государство : теория и практика. 2024. № 6 (234). С. 197.

<sup>4</sup> См.: Винник Н. В. Перспективы развития территориальной организации местного самоуправления // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах : сб. материалов Всерос. конф. с междунар. участием, Москва, 25–29 апреля 2022 г. / под ред. Л. Т. Чихладзе, Е. Ю. Комлева. М. : Рос. ун-т дружбы народов (РУДН), 2022. С. 113.

<sup>5</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

<sup>6</sup> Там же. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

<sup>7</sup> См.: Буханцов В. В., Комарова М. В. Институт главы муниципального образования в системе публичной власти Российской Федерации / Иркутский государственный университет ; Педагогический институт ; Кафедра социально-экономических дисциплин ; Институт социальных наук ; Кафедра государственного и муниципального управления. Иркутск : Аспринт, 2017. С. 55.

<sup>8</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>9</sup> Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>10</sup> Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы города Челябинска : решение Челябинской городской Думы от 18 декабря 2018 г. № 47/4 // Официальный сайт Челябинской городской Думы. URL: <http://www.chelduma.ru>

<sup>11</sup> См.: Чихладзе Л. Т. К вопросу о новом способе наделения полномочиями глав муниципальных образований // Проблема муниципалитетов в разрезе правового обществоведения : сб. трудов конференции. М., 2019. С. 28.

<sup>12</sup> См.: Курдюк П. М., Очаковский В. А., Лихолатов Г. С. О проблеме избрания главы муниципального образования «конкурсным» способом // Общество и право. 2018. № 2 (64). С. 134–135.

<sup>13</sup> См.: Корсун К. И. Избрание глав муниципальных образований по конкурсу : ограничение народной власти или совершенствование института муниципального представительства? // Вестник Казан. юрид. ин-та МВД России. 2021. Т. 12, № 1 (43). С. 26.

<sup>14</sup> См.: История выборов и назначений руководителей субъектов РФ // ТАСС. URL: <https://tass.ru/info/21778227>

<sup>15</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>16</sup> Официальный интернет-портал правовой информации Республики Дагестан. URL: <http://pravo.e-dag.ru>

<sup>17</sup> Официальный сайт газеты «Коммерсантъ». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7384349>

<sup>18</sup> Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2004. № 29-30. С. 3138.

*Воронежский государственный университет*

**Стрельников А. В.**, аспирант

*E-mail: [aleks2000voro@yandex.ru](mailto:aleks2000voro@yandex.ru)*

*Тел.: 8-904-213-44-52*

*Voronezh State University*

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

*E-mail: [aleks2000voro@yandex.ru](mailto:aleks2000voro@yandex.ru)*

*Tel.: 8-904-213-44-52*

УДК 342.7

**И. А. Стародубцева**

*Воронежский государственный университет*

## **КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ОМБУДСМЕНОВ В ГОСУДАРСТВАХ ЮЖНОЙ АМЕРИКИ**

*В статье проведено сравнительно-правовое исследование конституций стран Южной Америки (Аргентины, Боливии, Венесуэлы и Гайаны) с точки зрения закрепления конституционного статуса омбудсменов. Проанализированы конституции, в которых детально регулируются полномочия омбудсменов, требования к кандидатам, ограничения и запреты, проведение расследований и оформление их результатов.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* конституция, омбудсмен, конституции зарубежных стран, государства Южной Америки, Уполномоченный по правам человека.

## **THE CONSTITUTIONAL STATUS OF OMBUDSMEN IN SOUTH AMERICAN COUNTRIES**

*The article provides a comparative legal study of the Constitutions of South American countries (Argentina, Bolivia, Venezuela, and Guyana) in terms of the constitutional status of ombudsmen. The Constitutions are analyzed in detail, including the powers of ombudsmen, the requirements for candidates, restrictions and prohibitions, and the conduct and reporting of investigations.*

*Key words:* constitution, ombudsman, constitutions of foreign countries, South American states, human rights ombudsman.

Поступила в редакцию 15 декабря 2025 г.

Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что права человека в соответствии с основными международными актами в области прав человека (Всеобщей декларацией прав человека 1948 г.<sup>1</sup>, Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г.<sup>2</sup>, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.<sup>3</sup>, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.<sup>4</sup>)

должны соблюдаться в каждом государстве, а для обеспечения их защиты государство должно создавать специальные государственные институты, к которым относится и институт омбудсмена. Омбудсмен (уполномоченный по правам человека, народный защитник) – это достойное доверия должностное лицо, к компетенции которого относится рассмотрение жалоб граждан на нарушение их прав и свобод человека и гражданина со стороны государства.

Институт омбудсмена возник в Швеции в 1810 г., затем получил свое распространение в Европе, а позднее и в других частях света.

---

© Стародубцева И. А., 2026

К функциям омбудсмена относится наблюдение за соблюдением прав человека органами, учреждениями и должностными лицами государства и местного самоуправления, а иногда и другими лицами и учреждениями, оказание гражданам помощи в защите их прав, а главное – придание гласности фактов нарушений прав человека.

Ученые преимущественно исследуют деятельность омбудсменов в государствах Европы. В частности, первооткрывателю института омбудсмена – Швеции – посвящена статья В. В. Чуксиной<sup>5</sup>, в которой рассмотрены правовые основания деятельности шведского омбудсмена по вопросам равенства и его роль в борьбе с дискриминацией. Она отмечает, что Швеция занимает лидирующие позиции по стремлению укреплять защиту прав человека в большей степени, чем это предусмотрено международными нормами по правам человека. Т. В. Колобова проанализировала в сравнительно-правовом аспекте деятельность омбудсменов в Дании, Великобритании, Литве, Франции. Она делает вывод, что начиная с середины XX в. институт омбудсмена стал рассматриваться как неперенный атрибут демократического государства, что привело к его массовому распространению в самых разных правовых системах на всех континентах. Под воздействием глобализации происходит изменение концепции института омбудсмена: из органа контроля за администрацией он превращается в правозащитный институт. В отличие от классического института, современные омбудсмены являются многофункциональными государственными органами, содействующими реализации общепризнанных принципов и норм по правам человека на внутригосударственном уровне, развитию международного и регионального сотрудничества по правам человека, играют профилактическую роль в предотвращении нарушений конституционных прав. В качестве примера можно назвать шведского омбудсмена по вопросам равенства, датского омбудсмена, большин-

ство омбудсменов в странах Латинской Америки, Восточной и Центральной Европы, Верховного комиссара ООН по правам человека, Комиссара Совета Европы по правам человека<sup>6</sup>.

М. В. Середа детально исследовал институт омбудсмена в Федеративной Республике Германия. Он указывает, что Германии свойственна своеобразная традиция деятельности парламентских правозащитных институтов. Ее особенность состоит в том, что функции омбудсмена выполняют коллективные органы – так называемые комитеты по петициям. Создание Комитета по петициям Бундестага ФРГ предусмотрено ст. 45-с Основного закона ФРГ 1949 г. Просьбы и жалобы, поступающие в Бундестаг, направляются его председателем в этот Комитет, который рассматривает их в соответствии с положениями Регламента Бундестага ФРГ. Жалобы и предложения поступают также в специальные комитеты и к Уполномоченному по обороне. Комитет представляет Бундестагу ежегодный отчет, а также ежемесячные доклады в виде обзора рекомендуемых решений<sup>7</sup>.

Мануэль Гарсиа Альварес – испанский ученый-конституционалист, который с середины девяностых годов Парламентом Кастилии и Леона два срока подряд избирался омбудсменом этой автономной области Испании, анализирует с точки зрения теории и практики деятельность народного защитника в Испании. Он обращает внимание на одну из основных функций и целей деятельности испанского омбудсмена, которая хотя прямо не закрепляется Конституцией, однако согласно общераспространенному мнению реально существует, что убедительно подтверждается более чем 30-летней деятельностью Народного защитника. Речь идет о защите и продвижении прав социально-экономического характера, т. е. о том, что определяет сущность социального государства<sup>8</sup>.

А. Л. Сниткова исследовала институт омбудсмена в странах Латинской Америки. Она отмечает, что история создания института

омбудсмена в странах Латинской Америки охватывает последние два десятилетия. Появление такого органа, как омбудсмен, может рассматриваться как ответ на существовавший в некоторых латиноамериканских государствах пробел в области прав человека во времена военной диктатуры и внутренних конфликтов в Латинской Америке<sup>9</sup>.

Автор настоящей статьи обращалась к исследованию вопросов защиты прав и свобод человека<sup>10</sup>, в том числе конституций государств Центральной и Южной Америки по вопросам разрешения коллизий<sup>11</sup> и обязанностей государства в социальной сфере<sup>12</sup>. В настоящей статье сделан акцент на сравнительно-правовом исследовании конституционного регулирования статуса омбудсменов в странах Южной Америки. Особый интерес вызывают данные государства в связи с тем, что в большинстве конституций омбудсмену посвящается отдельная глава (параграф, подраздел) с большей или меньшей степенью детализации правового регулирования.

*Конституция Аргентинской Республики 1994 г.*<sup>13</sup> содержит главу седьмую «Уполномоченный по правам человека», в которой урегулированы следующие важные вопросы:

- определение и функции омбудсмена – это независимый орган, созданный в рамках Конгресса, пользующийся в своей деятельности полной функциональной автономией и не получающий указаний и инструкций от каких-либо органов власти; к его функциям относится защита конституционных интересов от действий, бездействия и актов администрации, а также контроль за выполнением своих функций публичной администрацией;

- порядок назначения и отстранения от должности: Конгрессом (двухпалатный федеральный парламент) по решению двух третей членов каждой из палат на 5 лет и может быть переизбран один раз;

- гарантии деятельности – пользуется неприкосновенностью и привилегиями, распространяющимися на депутатов законодательного органа;

- отдельные правомочия – право участвовать в судебных процессах.

*Политическая Конституция Республики Боливия 1967 г.* (в редакции 2004 г.)<sup>14</sup> также содержит отдельную главу II раздела 4 «Защитник народа». В ней детально регулируются:

- функции Защитника народа, к которым относятся: контроль за соблюдением гражданских прав и гарантий в действиях административных органов; защита, поддержание и распространение гражданских прав;

- требования к кандидату на должность: возраст не менее 35 лет, боливец по происхождению, мужчины должны отбыть воинскую повинность, кандидат также должен обладать активным избирательным правом, в прошлом не быть приговоренным судом к телесному наказанию, не находиться под судом на момент избрания, не быть признанным судом виновным в преступлении, не быть уличенным в нарушении законодательно установленного запрета на замещение двух и более должностей;

- процедура избрания: двумя третями членов Национального конгресса на 5 лет и может быть переизбран только один раз;

- гарантии деятельности: не получает указаний от публичной власти; финансируется из бюджета; имеет доступ в места задержания и заключения; власти и государственные служащие обязаны предоставлять Защитнику народа информацию, которая ему требуется для осуществления полномочий (если это не будет выполнено, он вправе передать указанное нарушение на рассмотрение палат Национального конгресса);

- отдельные правомочия: право подавать жалобу о неконституционности нормативного акта в Конституционный трибунал, жалобу в суд о признании недействительными нормативного и ненормативного акта, административную жалобу (*recurso de amparo*), жалобу «*habeas corpus*»;

- ограничения и требования к деятельности: запрет заниматься иной публичной или

частной деятельностью, за исключением преподавания в университете; минимум один раз в год отчитываться перед Национальным конгрессом; может быть вызван любой из комиссий каждой палаты Национального конгресса по поводу осуществления своих полномочий.

*Конституция Боливарианской Республики Венесуэла 1999 г.*<sup>15</sup> закрепляет отдельную часть II «Органы защиты народа» главы IV «Гражданская власть». В ней содержатся требования к кандидату на должность Защитника Народа (гражданство Венесуэлы по рождению, отсутствие иного гражданства, старше 35 лет, обладание признанной компетенцией в вопросах прав человека, отвечать установленным законом требованиям в отношении достоинства, этики и морали), срок избрания – 7 лет без права переизбрания, гарантии деятельности (иммунитет, рассмотрение дел о совершении правонарушений и преступлений в Верховном суде). Особенностью Конституции Боливарианской Республики Венесуэла является перечисление в ее тексте широкого круга полномочий Защитника Народа (ст. 281):

1) следить за неукоснительным соблюдением и обеспечением прав человека, закрепленных в Конституции и международных договорах, конвенциях и соглашениях по правам человека, ратифицированных Республикой, и в официальном порядке или по соответствующему ходатайству расследовать доводимые до его сведения нарушения;

2) обеспечивать должное функционирование государственных служб, отстаивание и защиту легитимных, коллективных и индивидуальных прав и интересов граждан от произвола властей, превышения полномочий и совершаемых нарушений, принимая, в случае необходимости, соответствующие меры с тем, чтобы государство обязало виновных возместить ущерб и вред, причиненный ими в рамках выполнения своих должностных обязанностей;

3) заявлять ходатайство в порядке конституционного контроля, в порядке ампаро, по праву «habeas corpus» и применять другие действия или использовать иные ресурсы для выполнения обязанностей;

4) ходатайствовать перед Генеральным Прокурором Республики о принятии действий правовой защиты в отношении должностных лиц или государственных служащих, ответственных за нарушение или ущемление прав человека;

5) ходатайствовать перед Республиканским советом по вопросам морали о принятии мер в отношении государственных служащих, ответственных за нарушение или ущемление прав человека;

6) ходатайствовать перед компетентным органом о принятии меры наказания в отношении случаев нарушения прав потребителя и пользователя согласно закону;

7) представлять муниципальным, государственным и национальным законодательным органам проекты законов и выступать с другими инициативами в отношении последовательной защиты прав человека;

8) следить за соблюдением прав коренных народов и предпринимать необходимые меры для их гарантии и эффективной защиты;

9) посещать и проверять отделения и учреждения государственных органов с целью гарантирования защиты прав человека;

10) вносить в соответствующие органы необходимые рекомендации и делать примечания для эффективной защиты прав человека, на основании чего будут развиваться механизмы постоянной связи с государственными и частными органами, национальными и международными органами защиты прав человек;

11) поощрять и проводить политику, направленную на распространение и эффективную защиту прав человека.

Такое внимание к полномочиям Народного Защитника на конституционном уровне, возможно, обусловлено не очень хорошей

ситуацией в области прав человека в Республике Венесуэла, но с точки зрения конституционного права это очень важный элемент статуса омбудсмента, закрепленный на самом высоком нормативном уровне.

Наиболее детально среди исследованных конституций статус омбудсмента регулирует Конституция Кооперативной Республики Гайана 1980 г.<sup>16</sup> (подраздел 2 «Уполномоченный по правам человека»). В нем регулируются следующие вопросы:

1) назначение на должность – осуществляется Президентом после консультаций с Лидером оппозиции на 4 года, чем Конституция Гайаны отличается от остальных исследованных конституций, где омбудсмен избирается парламентом;

2) ограничения: запрет занимать должности государственной службы, а без согласия Президента занимать какие-либо оплачиваемые должности или выполнять какие-либо работы за вознаграждение. В данном случае у омбудсмента Гайаны более жесткие ограничения, чем в других исследованных государствах, в том числе в России, так как ему не разрешается заниматься даже научной, творческой, преподавательской деятельностью без согласия главы государства (если она оплачивается);

3) детальное регулирование процедуры проведения расследований нарушения прав человека по жалобам. Уполномоченный по правам человека вправе проводить расследования в отношении любых действий административного характера каких-либо департаментов Правительства и иных органов государственной власти (за исключением Апелляционного трибунала государственной службы, Комиссии по вопросам судебной службы, Комиссии по вопросам службы в образовательных учреждениях, Комиссии по вопросам полицейской службы). В конституции указываются случаи, в которых омбудсмен обязан начать расследование, при каких обстоятельствах он не вправе проводить расследование, когда он может его прекра-

тить. Уполномоченный по правам человека вправе отказать в проведении расследования или его прекратить в следующих случаях: предмет заявления является незначительным; заявление носит необоснованный, сутяжнический характер или подано недобросовестно, заявитель недостаточно заинтересован в предмете заявления;

4) меры, предпринимаемые по результатам деятельности:

– ежегодное представление доклада в Национальное собрание (парламент);

– после проведения расследования информирование соответствующего департамента или иного органа государственной власти о выявленном несправедливом обращении в отношении гражданина в ходе отправления властных полномочий, представление обоснования своих выводов и рекомендаций о совершении действий, которые омбудсмен сочтет необходимыми;

– подготовка специального доклада в Национальное собрание в случае невыполнения рекомендаций омбудсмента, данных департаменту или иному органу государственной власти по результатам проведенного расследования;

5) возможность законодательного регулирования следующих вопросов, затрагивающих деятельность Уполномоченного по правам человека: процедуры исполнения полномочий Уполномоченным по правам человека; оплата денежных сборов за подачу заявления или проведение расследования; учреждение должности Уполномоченного по выборам.

Анализ вышеуказанных норм Конституции Кооперативной Республики Гайана показывает ее отличие от других в части назначения Уполномоченного по правам человека главой государства, более жестких ограничений на занятие иными видами оплачиваемой деятельности, возможностью взимания с граждан денежных средств за подачу жалобы омбудсмену. В России данные вопросы регулируются по-другому: подача жалобы омбудсменам всех уровней является бесплатной,

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации назначается Государственной Думой, а не единолично главой государства, что позволяет надеяться на более взвешенный выбор кандидатуры с учетом мнения всех представленных в палате парламента политических партий.

Исследование конституций зарубежных стран показало, что они с разной степенью детализации регулируют конституционный статус омбудсменов. Однако данное обстоятельство не всегда сказывается на состоянии прав человека в каждом конкретном государстве и уровне их защиты. Freedom House – международная неправительственная организация, которая проводит ежегодное исследование «Состояние свободы в мире» (Freedom in the World) и сопровождающий его рейтинг о состоянии политических и гражданских свобод в странах мира. В нем оценивается степень политических и гражданских свобод в странах мира и административных территориях, не имеющих го-

сударственного статуса начиная с 1973 г. Авторы исследования подчеркивают, что стандарты в области политических прав и гражданских свобод, которых придерживается организация во всех своих проектах, прямо или косвенно зафиксированы во Всеобщей декларации прав человека и «применимы ко всем странам и территориям, независимо от географического положения, этнического или религиозного состава населения, уровня экономического развития». По данным за 2024 г.<sup>17</sup> Аргентина занимает 52-е место из 209 государств и административных территорий, не имеющих государственного статуса, что является самым хорошим показателем среди исследованных стран, и в рейтинге Аргентина находится выше некоторых стран Европы (например, Монако, Польши, Болгарии). Гайана расположилась на 79-м месте, Боливия – на 90-м месте, Венесуэла – на 178-м. Лидерами рейтинга, занимающими первые три места, являются Финляндия, Новая Зеландия и Швеция.

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1995. 5 апр.

<sup>2</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>3</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>4</sup> Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>5</sup> См.: Чуксина В. В. Новый омбудсмен по вопросам равенства (шведский опыт борьбы с дискриминацией) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 78–80.

<sup>6</sup> См.: Колобова Т. В. Современное понимание института омбудсмена в России и зарубежных странах // Омбудсмен. 2013. № 1. С. 60–64.

<sup>7</sup> См.: Серега М. Ю. Институт омбудсмена в Федеративной Республике Германия // Омбудсмен. 2013. № 2. С. 41–46.

<sup>8</sup> См.: Мануэль Гарсиа Альварес. Об актуальных задачах конституционного реформирования института омбудсмена в Испании и России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 29–32.

<sup>9</sup> См.: Сниткова А. Л. Институт омбудсмена : опыт стран Латинской Америки // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 76–80.

<sup>10</sup> См.: Стародубцева И. А. Конституционный принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина : коллизии в реализации // Рос. юстиция. 2010. № 8. С. 43–45.

<sup>11</sup> См.: Стародубцева И. А. Конституционные основы предотвращения и разрешения коллизий в России и зарубежных странах : сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 6 (37). С. 23–29.

<sup>12</sup> См.: Стародубцева И. А., Шелудякова Т. В. Конституционные обязанности государства и приоритеты социальной политики в России и зарубежных странах // Социальное и пенсионное право. 2012. № 3. С. 26–28.

<sup>13</sup> См.: Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 3: Южная Америка. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2006. С. 14–50.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 57–112.

<sup>15</sup> См.: Там же. С. 307–410.

<sup>16</sup> См.: Там же. С. 421–536.

<sup>17</sup> См.: Рейтинг стран мира по уровню политических и гражданских свобод. URL: [//https://gtmarket.ru/ratings/freedom-in-the-world](https://gtmarket.ru/ratings/freedom-in-the-world) (дата обращения: 11.09.2025).

Воронежский государственный университет

**Стародубцева И. А.**, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного и муниципально-  
го права имени профессора В. С. Основина  
E-mail: [Starodubtseva\\_i@mail.ru](mailto:Starodubtseva_i@mail.ru)

Тел.: 8-905-657-58-25

Voronezh State University

**Starodubtseva I. A.**, Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor of the Constitutional and  
Municipal Law Department named after Professor  
V. S. Osnovin

E-mail: [Starodubtseva\\_i@mail.ru](mailto:Starodubtseva_i@mail.ru)

Tel.: 8-905-657-58-25

И. И. Тюнина

Воронежский государственный университет

**ПРОЦЕДУРА ИМПИЧМЕНТА В КОНТЕКСТЕ ФОРМ ПРАВЛЕНИЯ:  
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МЕХАНИЗМОВ ОТРЕШЕНИЯ  
ГЛАВ ГОСУДАРСТВ В США, ГЕРМАНИИ И ФРАНЦИИ**

Статья посвящена сравнительному анализу конституционно-правовой ответственности глав государств в зарубежных странах с акцентом на процедуры импичмента в президентской (США), парламентской (ФРГ) и смешанной (Франция) республиках. Исследуется зависимость механизмов отрешения от формы правления, полномочий главы государства и институциональных особенностей.

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* глава государства, импичмент, конституционно-правовая ответственность, отрешение от должности, президент, форма правления.

**IMPEACHMENT PROCEDURE IN THE CONTEXT OF FORMS  
OF GOVERNMENT: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MECHANISMS  
OF REMOVAL OF HEADS OF STATE IN THE USA, GERMANY AND FRANCE**

*The article is devoted to a comparative analysis of the constitutional and legal responsibility of heads of state in foreign countries, with an emphasis on impeachment procedures in presidential (USA), parliamentary (FRG) and mixed (France) republics. The dependence of the mechanisms of impeachment on the form of government, powers of the head of state and institutional features is examined.*

*Key words:* head of state, impeachment, constitutional and legal responsibility, removal from office, president, form of government.

Поступила в редакцию 1 сентября 2025 г.

Глава государства, являясь неотъемлемым элементом системы власти, обладает особым конституционно-правовым статусом, который определяет специфику его ответственности. Ее характер зависит от формы правления, полномочий и институциональных механизмов, закрепленных в законодательстве.

Наибольшее значение для определения особенностей ответственности главы государства имеет форма правления<sup>1</sup>. В монархиях ответственность главы государства, как правило, отсутствует, тогда как в республиках

она реализуется через процедуру отрешения от должности, такую как импичмент.

В монархических государствах институт ответственности главы государства практически исключен. Личность монарха неприкосновенна, поскольку его власть имеет божественное происхождение и потому священна<sup>2</sup>. На неприкосновенность монарха нередко указывается в конституциях. Например, параграф 5 Конституции Норвегии от 17 мая 1814 г. гласит: «Особа Короля священна; он не может подвергаться осуждению или обвинению. Ответственность возлагается на его Совет»<sup>3</sup>. В соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции Испании от 27 декабря 1978 г. «Король неприкосновенен и не подлежит ответственно-

---

© Тюнина И. И., 2026

сти»<sup>4</sup>. В Княжестве Лихтенштейн «личность Князя священна и неприкосновенна» (ст. 7 Конституции Княжества Лихтенштейн от 5 октября 1921 г.), так же как и в Великом Герцогстве Люксембург «особа Великого Герцога священна и неприкосновенна» (ст. 4 Конституции Люксембурга от 17 октября 1868 г.). Согласно разделу 13 части III Конституции Королевства Дания от 5 июня 1953 г. «Король не несет ответственности за свои действия; его личность неприкосновенна. Ответственность за правление несут министры; их ответственность определяется законом»<sup>5</sup>.

В современный период политическую ответственность за действия монарха несут министры, однако истории известны случаи казни монархов (например, казнь Карла I в Англии в 1649 г.).

В республиках конституционно-правовая ответственность президента выражается в отрешении от должности. Процедура импичмента закреплена в большинстве зарубежных конституций, за исключением таких стран, как Северная Корея и Вьетнам, где глава государства не подлежит привлечению к ответственности.

Отрешение президента от должности реализуется через различные конституционно-правовые модели. Рассмотрим данную процедуру на примере трех разновидностей республик (президентской (США), парламентской (ФРГ) и смешанной (Франции)).

В США применяется парламентский способ отрешения главы государства от должности. Процедура импичмента регламентируется Конституцией 1787 г., применяется за «государственную измену, взяточничество либо иные серьезные преступления»<sup>6</sup> и включает три этапа. Первый этап – инициатива Палаты представителей. Любой конгрессмен или комитет нижней палаты Конгресса может внести инициативу в Юридический комитет Палаты представителей. Обвинения в отношении президента должны быть конкретизированы и детализированы. На следующем этапе происходит голосование в Палате представи-

телей (простое большинство конгрессменов утверждает статьи импичмента). Третий этап представляет собой судебное разбирательство в Сенате. Вердикт о виновности должен быть вынесен большинством в 2/3 от общего числа сенаторов. То есть при наборе голосов 67 сенаторов импичмент можно считать состоявшимся, и президент оставляет свою должность.

В США рассматриваемая процедура запускаясь по отношению к нескольким президентам. В 1868 г. Эндрю Джонсон был обвинен Палатой представителей в нарушении закона о назначении должностных лиц, но Сенат обвинение отклонил. Билл Клинтон (1998 г.) обвинялся в лжесвидетельстве по делу о связи с Моникой Левински. В итоге он был оправдан Сенатом по всем пунктам обвинений акта об импичменте. Угроза импичмента из-за Уотергейтского скандала в 1974 г. была в отношении Ричарда Никсона, но президент ушел в отставку до голосования Сената. В 2019–2021 гг. Дональд Трамп обвинялся в злоупотреблении властью и препятствовании работе Конгресса. Оба раза Сенат его оправдал.

Таким образом, процедура импичмента в США работает, а не носит формальный характер, несмотря на политизацию процесса.

В системе конституционной ответственности главы государства в Соединенных Штатах Америки наряду с импичментом существует менее строгая форма санкции – резолюция порицания. Данная процедура представляет собой принятие одной из палат Конгресса постановления, осуждающего действия президента.

Исторический прецедент применения данной меры имел место в 1834 г., когда Сенат США вынес порицание Президенту Эндрю Джексону. Юридическим основанием для инициации процедуры послужил отказ главы государства предоставить Сенату документацию, касающуюся процесса обсуждения вопроса о создании второго банка США, на который палата направила официальный

запрос. Президент Джексон проигнорировал требование, апеллируя к привилегии исполнительной власти на конфиденциальность внутренних коммуникаций.

В результате Сенат принял резолюцию порицания. Однако впоследствии, после получения президентской партии большинства в палате, данная резолюция была аннулирована и изъята из официальных записей Сената как противоречащая конституционным принципам. Примечательно, что Палата представителей Конгресса США в своей исторической практике никогда не прибегала к голосованию по резолюциям порицания в отношении президента.

В отличие от США, в Германии парламент может выступать лишь инициатором привлечения к ответственности главы государства. Согласно ст. 61 Основного закона ФРГ 1949 г. бундестаг или бундесрат могут выдвинуть обвинение против Федерального президента в умышленном нарушении Основного закона или федеральных законов<sup>7</sup>. Для инициации требуется большинство в 2/3 голосов. Обвинение рассматривает Федеральный конституционный суд (ФКС), который вправе лишить президента должности или временно отстранить его.

Однако отстранение Федерального президента от должности в Германии на практике ни разу не реализовывалось. Это объясняется ограниченными политическими полномочиями главы государства, что минимизирует его конфликты с парламентом. Кроме того, окончательное решение остается за ФКС, что усложняет процедуру.

Оба примера демонстрируют, что отрешение главы государства – исключительная мера. В Германии процедура осложнена ролью ФКС и слабыми полномочиями Федерального президента. В США, несмотря на частые инициативы, успешное отрешение требует сверхконсенсуса в Сенате, что достижимо лишь в условиях чрезвычайных обстоятельств. Общей чертой является высокая планка для запуска процедуры импичмента

(2/3 голосов в парламенте). Это отражает баланс между необходимостью защиты от злоупотреблений властью и стабильностью института президентства.

Во Франции отрешение президента от должности производится комбинированным образом. В соответствии со ст. 68 Конституции Пятой Республики (1958 г.) «Президент Республики может быть смещен лишь в случае невыполнения им своих обязанностей, явно несовместимого с его мандатом. Решение о смещении выносится Парламентом, действующим в качестве Высокой Палаты правосудия»<sup>8</sup>. Подобная норма отражает принцип верховенства права, обеспечивая подотчетность высших должностных лиц государства.

Процессуальный механизм отрешения главы государства регламентирован органическим законом и включает следующие этапы.

Предложение о возбуждении процедуры должно быть поддержано не менее чем 10 % членов одной из палат Парламента. Это соответствует 58 депутатам Национального собрания или 35 сенаторам. Для перехода к следующей стадии требуется одобрение абсолютным большинством (более 50 % списочного состава) обеих палат. Данный порог служит фильтром, минимизируя риски политически мотивированных обвинений.

После утверждения инициативы формируется Высокая Палата правосудия, состоящая из 36 членов: 24 депутата и 12 сенаторов, избираемых на основе пропорционального представительства парламентских групп. Председатель Национального собрания исполняет функции председателя Палаты, обеспечивая процедурную легитимность.

Процедура импичмента сочетает элементы парламентского и судебного процессов: закрытое предварительное следствие, публичные слушания (при утверждении Палатой), представление доказательств.

Решение о смещении принимается тайным бюллетенем в течение тридцати дней, требует простого большинства голосов.

Несмотря на формальную независимость, рассматриваемый институт подвергается критике, во-первых, за политизацию, поскольку члены Высокой Палаты правосудия – действующие парламентарии, в связи с чем сохраняется риск конфликта интересов. Во-вторых, за символический статус. За время существования Пятой Республики процедура ни разу не была завершена. Высокие пороги инициации (квалифицированное большинство) де-факто делают ее «юридическим капканом».

В заключение хотелось бы отметить, что в зарубежных странах отсутствует единый механизм импичмента. Его редкость объ-

ясняется как юридической сложностью, так и политическими рисками. В Германии рассматриваемая процедура остается теоретической из-за ограниченной роли главы государства, в США – инструментом сдержек и противовесов, который применяется лишь в крайних случаях, а во Франции эффективность деятельности Высокой Палаты правосудия ограничена институциональной зависимостью от политического контекста. Опыт этих стран подтверждает, что импичмент служит не столько практическим, сколько превентивным целям, подчеркивая верховенство права даже в отношении высших должностных лиц.

<sup>1</sup> См.: Кошелев Е. В. Особенности ответственности главы государства // Реализация Конституции Российской Федерации : состояние и перспективы : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (6 декабря 2018 г., Омск). Омск : Омск. акад. М-ва внутренних дел Российской Федерации, 2019. С. 27.

<sup>2</sup> См.: Селютина Е. Н. Правовое положение главы государства в монархических и республиканских странах // Вестник государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 59.

<sup>3</sup> Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М. : НОРМА, 2001. Т. 2. С. 658.

<sup>4</sup> Там же. С. 62.

<sup>5</sup> Там же. Т. 1. С. 762.

<sup>6</sup> Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие / И. И. Тюнина, И. А. Стародубцева, Т. В. Шелудякова ; под ред. И. И. Тюниной ; Воронежский государственный университет. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2022. С. 284.

<sup>7</sup> См.: Конституции государств Европы... Т. 1. С. 598.

<sup>8</sup> Конституционное право зарубежных стран... С. 322.

Воронежский государственный университет

**Тюнина И. И.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина

E-mail: tunina-i@mail.ru

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

Voronezh State University

**Tyunina I. I.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department named after Professor V. S. Osnovin

E-mail: tunina-i@mail.ru

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

УДК 342.5

**М. Д. Ишутина, М. Е. Сорокалетова**

*Воронежский государственный университет*

### **ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В СВЕТЕ НОВОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ**

*В статье рассматривается законодательная база, регулирующая круг вопросов местного значения, отнесенных к сфере коммунального хозяйства, закрепленная в Федеральном законе Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и перераспределение полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, установленных Федеральным законом от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».*

*Ключевые слова:* коммунальное хозяйство, местное самоуправление, законодательство, вопросы местного значения, перераспределение полномочий.

### **FEATURES OF LEGISLATIVE CONSOLIDATION OF THE POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE FIELD OF PUBLIC UTILITIES IN THE LIGHT OF THE NEW MUNICIPAL REFORM**

*The article examines the legislative framework regulating the range of local issues related to the sphere of public utilities, which is enshrined in Federal Law No. 131-FZ of the Russian Federation dated October 6, 2003, «On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation,» and the redistribution of powers to address issues related to the immediate provision of life support for the population, as established by Federal Law No. 33-FZ of the Russian Federation dated March 20, 2025, «On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Unified System of Public Power.»*

*Key words:* public utilities, local government, legislation, local issues, redistribution of powers.

Поступила в редакцию 22 декабря 2025 г.

Сфера коммунального хозяйства охватывает деятельность, связанную с обеспечением

населения жизненно важными услугами, такими как водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение, электроснабжение, вывоз мусора и благоустройство территории. Ее

---

© Ишутина М. Д., Сорокалетова М. Е., 2026

новное предназначение – создание комфортных и безопасных условий для жизни людей, поддержание устойчивой инфраструктуры для нормального функционирования городов и населенных пунктов. Коммунальное хозяйство играет ключевую роль в обеспечении общественного здоровья, экологической безопасности и улучшении качества жизни.

Круг вопросов местного значения, отнесенных к сфере коммунального хозяйства, закреплён в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – ФЗ № 131-ФЗ). Статья 16 указанного закона закрепляет за органами местного самоуправления организацию в границах муниципального, городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации, и осуществление муниципального контроля за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения. Статья 17 регламентирует установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, полномочия в сфере стратегического планирования, организацию сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования и ряд других полномочий, детализация которых осуществляется в соответствующем отраслевом законодательстве, к которому относятся:

– Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергоснабжении и о повышении энергетической эффективности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»<sup>2</sup>;

– Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении»;

– Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»<sup>3</sup> и др.

Также существует группа полномочий органов местного самоуправления в сфере коммунального хозяйства в области обращения с отходами производства и потребления. Данное направление деятельности регламентируется Федеральным законом Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», и особенностью полномочий, указанных в ст. 8 данного закона, является то, что их деятельность разграничивается в зависимости от вида муниципального образования, а именно городских поселений, муниципальных районов, городских и муниципальных округов. К полномочиям относятся: создание и содержание мест накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах; определение схемы размещения мест накопления твердых коммунальных отходов, ведение реестра мест накопления твердых коммунальных отходов и др.

Некоторые области коммунального хозяйства имеют свои недостатки, влекущие за собой обращения граждан в администрацию муниципальных образований в целях разрешения образовавшихся проблем. Воронежская область не является исключением. Проведя анализ по Отчету о работе с обращениями граждан в (управлении жилищно-коммунального хозяйства) администрации городского округа город Воронеж (таблица), можно сделать вывод о том, что в 1-м квартале 2025 г. количество обращений по сравнению с аналогичным периодом 2023 г. уменьшилось на 3 %, а по сравнению с 1-м кварталом 2024 г. уменьшилось на 16 %.

Отчет о работе с обращениями граждан в администрации городского округа  
город Воронеж

Обращения, поступившие в отчетном периоде	I квартал 2025 г.		I квартал 2024 г.		I квартал 2023 г.	
	шт.	%	шт.	%	шт.	%
Всего	485		582		469	
Непосредственно в структурное подразделение:	131	27,01	84	14,43	90	19
по почте	31	23,66	20	23,81	31	34
нарочно	3	2,29	2	2,38	10	11
по электронной почте	12	9,16	21	25	49	55
по факсу	0	0	0		0	0
взаимодействие	1	0,76	0		0	0
ГИС ЖКХ	6	4,58	4	4,76		
ПОС	76	58,02	37	44,05		
На рассмотрение из администрации г.о. г. Воронеж	354	72,99	498	85,57	379	81

Наибольшее число обращений поступает по следующим вопросам: перебои в водоснабжении; перебои в водоотведении и канализовании; содержание общего имущества (канализация, вентиляция, кровля, ограждающие конструкции, инженерное оборудование, места общего пользования, придомовая территория); оплата коммунальных услуг и электроэнергии, в том числе льготы; устранение аварийных ситуаций на магистральных коммуникациях; работа аварийных коммунальных служб.

В целях уменьшения количества обращений граждан управлением жилищно-коммунального хозяйства проводится ежедневная работа с жителями:

- реализация муниципальной программы городского округа город Воронеж «Обеспечение коммунальными услугами населения городского округа город Воронеж»;

- взаимодействие с ресурсоснабжающими и управляющими организациями по координации действий при устранении аварийных ситуаций;

- реализация ресурсоснабжающими организациями инвестиционных программ в

части реконструкции инженерной инфраструктуры и др.

Стоит отметить, что при нормативном описании муниципальных полномочий федеральный законодатель вполне обоснованно делает акцент на интенсивной вовлеченности органов местного самоуправления в организационное обеспечение предоставления жителям муниципальных образований разнообразных коммунальных услуг с целью повышения уровня комфортности их жизни. Как подчеркивает профессор А. П. Сунцов, «органы местного самоуправления реализуют комплекс организационно-правовых и организационно-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению отношениями в соответствующей сфере, обеспечению скоординированной деятельности, направленной на то, чтобы население муниципального образования и другие потребители получили все необходимые жилищно-коммунальные ресурсы и услуги»<sup>4</sup>.

Последние годы ознаменовались активными обсуждениями необходимости реформирования системы местного самоуправления. Был принят новый Федеральный закон

от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>5</sup>. В ст. 32 данного закона понятие «вопросы местного значения» заменено на понятие «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». При этом полномочия по решению данных вопросов разделены на следующие:

1) полномочия, *не подлежащие распределению* между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Соответственно, такие полномочия реализуются только органами местного самоуправления;

2) полномочия, решение об осуществлении которых органами местного самоуправления *может быть принято региональным законом*. Такие полномочия в силу Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ считаются перераспределенными для осуществления органами государственной власти субъектов РФ и могут быть региональным законом возложены на органы местного самоуправления. Финансовое обеспечение реализации таких полномочий осуществляется за счет средств местного бюджета с учетом передаваемых в обязательном порядке органами государственной власти субъектов Российской Федерации в бюджеты муниципальных образований единых, дополнительных и (или) дифференцированных нормативов отчислений от отдельных налогов и неналоговых доходов, подлежащих зачислению в региональный бюджет, и (или) межбюджетных трансфертов. Исходя из анализа ст. 32 к таковым относятся: разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры, программ комплексного развития социальной инфраструктуры муниципального образования, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации; утверждение и реализация программ в области энергосбережения и

повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности; участие в организации деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;

3) полномочия, которые региональным законом *могут быть перераспределены* для осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В случае принятия такого закона данные полномочия реализуются только региональными органами власти за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и не могут быть переданы органам местного самоуправления в порядке наделения отдельными государственными полномочиями. В случае непринятия такого закона эти полномочия осуществляются органами местного самоуправления за счет средств местного бюджета. Как раз полномочия в сфере коммунального хозяйства, закрепленные в части второй ст. 32 нового закона, относятся именно к такой группе перераспределяемых полномочий.

Стоит заметить, что ФЗ № 131-ФЗ также предусматривал наличие перераспределяемых полномочий в области коммунального хозяйства, однако в определенных случаях, установленных федеральными законами. Об этом говорится в ст. 17 ФЗ № 131-ФЗ в ч. 1.2: «Законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного органа субъекта Российской Фе-

дерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года».

В качестве примера можно привести Закон Воронежской области от 14 декабря 2017 г. № 195-ОЗ «О перераспределении полномочий по осуществлению муниципального жилищного контроля между органами местного самоуправления городского округа город Воронеж и исполнительными органами Воронежской области», в соответствии с которым исполнительные органы государственной власти Воронежской области реализовывали полномочия по осуществлению муниципального жилищного контроля с 1 января 2018 г. за счет средств областного бюджета на соответствующий финансовый год и на плановый период до 31 декабря 2023 г. включительно<sup>6</sup>.

Данный акцент на перераспределение полномочий в новом Федеральном законе обусловлен тем, что к основным проблемам местного самоуправления традиционно относят недостаточность собственных доходов для реализации возложенных полномочий и развития территории, нехватку квалифицированных специалистов, т. е. часто органы местного самоуправления не обладают достаточными ресурсами или компетенциями для эффективного управления всей системой жилищно-коммунального хозяйства, что может приводить к дисбалансу в предоставлении услуг. Можно сказать, что данные проблемы современного местного самоуправления получили новое направление для последующего решения, однако через механизмы централизации и точечного перераспределения полномочий.

Представляется, что в целом новый закон возложил большую ответственность за судьбу муниципалитетов на субъекты Российской Федерации – многие вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления переданы на их усмотрение. Логика проста: регион при перераспределении полномочий должен учитывать имеющи-

еся ресурсы и возможности каждого муниципалитета, тем самым возлагая на себя дополнительную ответственность.

Подводя итоги, следует сказать про прогноз реализации данных полномочий в контексте новой муниципальной реформы.

1. Централизация и регулирование. Ожидается, что перераспределение полномочий в ЖКХ на федеральный и региональный уровень приведет к централизованному регулированию и большему контролю за выполнением обязательств в сфере жилищно-коммунальных услуг. Это может обеспечить более высокий стандарт качества и более эффективное использование ресурсов.

2. Региональная и местная адаптация. В некоторых случаях перераспределение полномочий будет зависеть от конкретных потребностей региона. Для муниципалитетов, которые уже показывают высокие результаты в организации ЖКХ, перераспределение полномочий может происходить в ограниченном объеме. В других регионах, где муниципальные органы не справляются с задачами, передача полномочий позволит улучшить качество услуг.

3. Противоречия и вызовы. Может возникнуть ряд проблем в связи с перераспределением полномочий. Муниципалитеты, которые привыкли к определенному уровню автономии, могут столкнуться с сопротивлением изменениям, что создаст трудности в процессе реализации реформы.

Таким образом, перераспределение полномочий в сфере коммунального хозяйства предполагает не только повышение эффективности управления, но и потребует комплексного подхода к реализации муниципальной реформы, чтобы учитывать интересы всех участников – местных властей, регионов и федеральных структур. Предложенная модель местного самоуправления представляет собой важный шаг в совершенствовании системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации. Ее успех потребует последовательного

соблюдения учета нужд и интересов населения муниципального образования, прозрачности организационно-распорядительных и управленческих процессов и повышения качества взаимодействия всех трех уровней публичной власти. В перспективе обновленная

модель местного самоуправления способна повысить доверие граждан к системе публичной власти, открывая новые горизонты для многоуровневого диалога и реализации совместных инициатив.

---

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

<sup>2</sup> Там же. 2010. № 31. Ст. 4159.

<sup>3</sup> Там же. 2011. № 50. Ст. 7353.

<sup>4</sup> Основы местного самоуправления в Российской Федерации : учебник / отв. ред. Г. Н. Чеботарев, Е. С. Шугрина. М. : Норма: ИНФРА-М, 2025. С. 305.

<sup>5</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

<sup>6</sup> Портал Воронежской области в сети Интернет. URL: <https://www.govrn.ru> (дата обращения: 20.12.2025).

*Воронежский государственный университет*

**Ишутина М. Д.**, студент

*E-mail: ishutinamarianna@gmail.com*

*Voronezh State University*

**Ishutina M. D.**, Student

*E-mail: ishutinamarianna@gmail.com*

**Сорокалетова М. Е.**, студент

*E-mail: sorokaletovam@inbox.ru*

**Sorokaletova M. E.**, Student

*E-mail: sorokaletovam@inbox.ru*

М. А. Матвеев

Воронежский государственный университет

**НАЛОГОВАЯ РЕФОРМА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

*В статье анализируются положения налоговой реформы на предмет соответствия конституционному принципу поддержания доверия к закону и действиям публичной власти, выработанному в доктрине Конституционного Суда Российской Федерации.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: принцип поддержания доверия к закону и действиям публичной власти, налоговая реформа, конституционная экономика, Конституционный Суд России, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.*

**TAX REFORM: CONSTITUTIONAL LAW ASPECT**

*The article analyzes the provisions of the tax reform for compliance with the constitutional principle of maintaining trust in the law and the actions of public authorities, developed in the doctrine of the Constitutional Court of the Russian Federation.*

*Key words: the principle of maintaining trust in the law and actions of public authorities, tax reform, constitutional economics, Constitutional Court of Russia, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation.*

Поступила в редакцию 19 ноября 2025 г.

Право и экономика всегда были тесно взаимосвязаны. Экономический базис определяет правовую систему, а право регулирует экономические отношения, защищая интересы их участников и общества.

В иерархии нормативных правовых актов Конституция занимает высшее положение, что предопределяет значение ее положений для всех сфер общественной жизни, в том числе и для экономики. Как отмечает В. Д. Зорькин, на современном этапе «конституция является правовой основой свободного демократического общества и социально ориентированной экономики». Кроме этого, «конституция по своей сути – это генеральное соглашение между всеми социальными группами, включая власть, бизнес, общество в целом, о фундаментальных правилах, по которым живет страна»<sup>1</sup>.

В последние десятилетия влияние Конституции на процесс формирования государственной социально-экономической политики возрастает, поскольку, с одной стороны, государство обязано в силу велений конституционного права обеспечивать сбалансированность в экономической и социальной сферах<sup>2</sup>, а с другой стороны, проблемы, возникающие при формировании и реализации данной политики, зачастую отсылают к необходимости анализа самой сущности правового государства и не могут быть разрешены без обращения к смыслу положений Основного закона.

Также стоит отметить, что реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина непосредственно связана с экономическим благосостоянием общества. Без должного благополучия социума конституционные права, свободы, принципы носят декларативный характер.

В. С. Основин отметил, что конституционное (государственное) право имеет в каче-

---

© Матвеев М. А., 2026

стве своего основного источника Конституцию, от которой оно берет значительно больше, чем любая другая отрасль права. Конституция содержит в себе важнейшие нормы государственного права, закрепляющие не только конкретные отношения, но также правовые принципы, являющиеся обобщенным выражением всех наиболее характерных отношений общественного строя<sup>3</sup>.

Расширить значение конституционных норм и принципов в целях принятия важнейших экономических решений предложил нобелевский лауреат по экономике Дж. Бьюкенен. Он первым высказал идею о конституции экономической политики, т. е. указал на необходимость исследовать правила и ограничения, которые должны учитываться политиками<sup>4</sup>.

На стыке права и экономики сформировалось новое научное направление – конституционная экономика, – которое изучает принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве<sup>5</sup>.

По мнению Е. А. Бондаревой, сущность предмета конституционной экономики состоит «в выработке рациональных правил взаимодействия публичной власти и бизнес-сообщества и выражается в конкретизации и защите принципов основ конституционного строя, обеспечении стабильности сложившихся условий хозяйствования и правовой определенности»<sup>6</sup>.

Важную роль в развитии концепции конституционной экономики занимают правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ).

Как указал Конституционный Суд РФ, свобода предпринимательской деятельности несовместима с произвольными, нарушающими нормальный (сложившийся) режим хозяйствования решениями и действиями ор-

ганов публичной власти (Определение Конституционного Суда РФ от 30 января 2020 г. № 43-О)<sup>7</sup>.

Одним из конституционных принципов, призванных гарантировать свободу предпринимательской деятельности, является принцип поддержания доверия к закону и действиям публичной власти. Данный принцип предполагает правовую определенность и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики. Участники правоотношений должны обладать возможностью в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет реализовано. Изменения регулирования, влекущие неблагоприятные последствия для статуса частных лиц и порывающие со сложившейся правоприменительной практикой, должны сопровождаться предоставлением возможности, в частности, временного регулирования, позволяющего адаптироваться к новым условиям переходного периода<sup>8</sup>.

Вместе с тем в условиях беспрецедентного санкционного давления<sup>9</sup> наблюдаются реактивные изменения в экономической политике государства. Так, Правительством Российской Федерации (далее – Правительство РФ) в нижнюю палату парламента внесен проект Федерального закона, вносящего изменения в ст. 145 Налогового кодекса в части регулирования условий применения упрощенной системы налогообложения (далее – УСН)<sup>10</sup>.

УСН как налоговый режим был введен в 2002 г. с целью снижения административной нагрузки со среднего и малого бизнеса и стимулирования предпринимательской активности.

Законопроект при внесении предусматривал сокращение предельного размера доходов организации или предпринимателя как условие применения УСН с 60 до 10 миллионов рублей.

Орган конституционного контроля неоднократно подчеркивал, что изменение уставленного законом регулирования допустимо лишь при условии обеспечения предсказуемости, разумной стабильности и переходного периода, который позволял бы участникам правоотношений адаптироваться к новым нормам (Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П; от 5 марта 2013 г. № 5-П; от 28 ноября 2017 г. № 34-П).

При этом в первоначальной версии законопроекта переходный период предусмотрен не был, что не соответствовало принципу поддержания доверия к закону и действиям публичной власти. Во втором чтении были внесены поправки, которые предусмотрели адаптационный период при проведении реформы: предельный размер доходов в размере 20 миллионов рублей за 2025 г., 15 миллионов рублей за 2026 г., 10 миллионов рублей за 2027 г. и последующие годы.

Глава государства В. В. Путин поручил Правительству РФ «предусмотреть механизм не резкого, а именно плавного увеличения налоговой нагрузки для компаний, которые переходят с “упрощенки” на общий порядок налогообложения»<sup>11</sup>.

Однако, исходя из текста поправок, предложенных Правительством РФ, плавное увеличение налоговой нагрузки ожидает только часть предпринимателей, поскольку очевидно, что отрыв 60 от 20 миллионов значителен и многие субъекты малого и среднего предпринимательства перейдут в категорию «общего режима», так как переходный период на них распространяться не будет. Таким образом, часть предпринимателей лишена возможности адаптироваться к новым условиям. Для бизнеса это означает резкий рост административного давления, снижение доходов, спад предпринимательской активности, что в конечном итоге может привести к прекращению хозяйственной деятельности, по крайней мере легальной.

Вызывает вопросы и обоснование необходимости проведения реформы. Так, согласно

пояснительной записке одной из целей законопроекта является «пресечение схем дробления» бизнеса для минимизации налогов. Тем не менее само по себе наличие злоупотреблений не может являться основанием для фактического упразднения налогового режима для значительного числа субъектов предпринимательской деятельности. Разумно предположить, что большинство предпринимателей, применяющих УСН, являются добросовестными, однако реформа лишает их преимуществ ради борьбы с незначительным числом недобросовестных предпринимателей.

Стоит отметить, что одним из преимуществ УСН является возможность для малого и среднего бизнеса не платить налог на добавленную стоимость (далее – НДС). Исходя из стенограммы заседания Правительства РФ от 6 ноября 2025 г. следует, что «с учетом полномочий Правительства, чтобы исключить возможные риски, для тех налогоплательщиков, кто впервые допустит нарушение при выплате НДС в соответствии с новыми нормами, может быть установлен мораторий на привлечение к ответственности»<sup>12</sup>.

Вместе с тем мораторий не заменяет адаптационный период и по своей сущности применение данной меры является компромиссом. На первый взгляд, может показаться, что поскольку компромисс учитывает различные интересы, то его использование в правовом регулировании полезно, как и применение компромисса в любой другой сфере. Однако, как указывает И. А. Брикульский, «компромисс между противоположными точками зрениями – не всегда признак компромисса как такового, а также культуры диалога или баланса, а зачастую признак отказа от системного подхода и логической строгости. Идея компромисса базируется на предположении, что истина находится “посередине”. Тем не менее истина вообще и научная истина – это не среднее арифметическое значение между мнениями»<sup>13</sup>.

В данном случае баланс между позицией Правительства РФ и интересами бизнес-со-

общества не может быть найден при помощи предоставления моратория как формы компромиссного решения. У субъектов предпринимательства сформировались легитимные ожидания относительно «правил игры» в экономике, основанные на длительном и последовательном поведении публичной власти. Налоговая реформа подрывает уверенность в предсказуемости правового регулирования, что посягает на принцип правового государства. Правовая определенность при проведении реформы может быть обеспечена только распространением адаптационного периода на всех предпринимателей, использующих УСН.

Учитывая вышеизложенное, представляется, что положения законопроекта не соответствуют конституционному принципу поддержания доверия к закону и действиям

публичной власти, ведут к разрушению партнерства государства и бизнеса.

Важно отметить, что принцип поддержания доверия к закону и действиям публичной власти не является требованием безусловно верить институтам государственной власти. А. Шайо отмечает, что появление конституций связано со страхом народа перед жестокостью и угнетением, стремлением предотвратить реставрацию тирании прошлого<sup>14</sup>. «Конституционные страхи» диктуют гражданскому обществу необходимость должной осмотрительности по отношению к государству<sup>15</sup>. Именно поэтому принцип поддержания доверия к закону и действиям публичной власти не учреждает доверие как таковое, а является инструментом его сохранения.

<sup>1</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия : стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) : в 6 т. / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М. : Волтерс Клувер, 2007. Т. 1. С. 15–16.

<sup>2</sup> См.: Гаджиев Г. А. Экономическая политика государства : оказывает ли Конституционный Суд воздействие на ее очертания? // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 1. С. 89–96.

<sup>3</sup> См.: Основин В. С. Нормы советского государственного права. М. : Юрид. лит., 1963. С. 28–29.

<sup>4</sup> См.: Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М. : Юстицинформ, 2010. С. 3.

<sup>5</sup> См.: Конституционная экономика : учебник для юрид. и экон. вузов / П. Д. Баренбойм [и др.]. М., 2006. С. 10.

<sup>6</sup> См.: Бондарева Е. А. Предмет и задачи конституционной экономики в современном государстве // Конституционализм и государственное управление. 2015. № 1 (7). С. 101.

<sup>7</sup> Здесь и далее автором используются тексты решений Конституционного Суда России, размещенные на его официальном сайте. URL: <https://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>

<sup>8</sup> Конституционно-правовая защита предпринимательства : актуальные аспекты (на основе решений Конституц. Суда Российской Федерации 2018–2020 годов) : одобрено решением Конституционного Суда РФ от 17 декабря 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Регламент Совета (ЕС) 2025/2033 от 23 октября 2025 г. о внесении изменений в Регламент (ЕС) № 833/2014 об ограничительных мерах в связи с действиями России, дестабилизирующими ситуацию в Украине. URL: [https://european-union.europa.eu/index\\_en](https://european-union.europa.eu/index_en)

<sup>10</sup> См.: О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации : законопроект № 1026190-8. URL: [https://sozd.duma.gov.ru/bill/1026190-8#bh\\_histnas](https://sozd.duma.gov.ru/bill/1026190-8#bh_histnas)

<sup>11</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г. // Парламентская газета. 2024. 29 фев.

<sup>12</sup> Стенограмма заседания Правительства РФ от 6 ноября 2025 г. № 38. URL: <http://government.ru/meetings/56844/stenograms/>

<sup>13</sup> Брикульский И. А. Принцип социального государства в конституционном праве России : риски патерналистской интерпретации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2025. С. 58. URL: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/3622>

<sup>14</sup> См.: Шайо А. Эмоциональные манипуляции : тонкая сущность конституционных институтов // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 1 (104). С. 46–48.

<sup>15</sup> См.: Краснов М. А. «Конституционные страхи» // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 3–4 ; Шайо А. Ограничение власти. Краткий курс конституционализма. М., 2001. С. 11–17.

Воронежский государственный университет

**Матвеев М. А.**, студент

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

Тел.: 8-920-447-99-41

Voronezh State University

**Matveev M. A.**, Student

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

Tel.: 8-920-447-99-41

Д. А. Попова

Воронежский государственный университет

## ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА В СВЕТЕ НОВОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

*В статье рассматривается законодательная база, регулирующая круг вопросов местного значения, отнесенных к сфере градостроительства, закрепленный в Федеральном законе Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и перераспределение полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, установленных Федеральным законом Российской Федерации от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* градостроительство, местное самоуправление, законодательство, вопросы местного значения, перераспределение полномочий, муниципальная реформа, комплексное развитие территории.

## FEATURES OF LEGISLATIVE CONSOLIDATION OF THE POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE FIELD OF URBAN PLANNING IN THE LIGHT OF THE NEW MUNICIPAL REFORM

*The article examines the legislative framework governing the range of issues of local importance related to urban planning, as set out in Federal Law № 131-FZ of the Russian Federation dated October 6, 2003 «On the General Principles of Organizing Local Government in the Russian Federation» and the redistribution of powers to address issues of direct support to the population, established by the Federal Law of the Russian Federation on March 20, 2025, № 33-FZ «On the general principles of the organization of local self-government in the Unified System of Public Authority».*

*Key words:* urban planning, local government, legislation, issues of local importance, redistribution of powers, municipal reform, integrated development of the territory.

Поступила в редакцию 22 декабря 2025 г.

Градостроительство и архитектура – это те сферы деятельности, в которых участвуют все слои общества, развиваются предпринимательская инициатива и инвестиции, растут производственные силы и социальная инфраструктура<sup>1</sup>. Законодательство о гра-

достроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, сносу, а также по эксплуатации зданий, сооружений.

---

© Попова Д. А., 2026

Целями градостроительной деятельности принято считать создание благоприятных условий для проживания населения, функционирования объектов производства в конкретном муниципальном образовании, объектов коммунального хозяйства и социальной инфраструктуры, а также формирование, сохранение и развитие экологически чистой, эстетически и туристически привлекательной среды проживания населения муниципалитета.

Сущность градостроительных полномочий в Российской Федерации заключается в регулировании деятельности по развитию территорий различных муниципальных образований. Полномочия по реализации данного вопроса местного значения подробно раскрываются в Градостроительном кодексе Российской Федерации<sup>2</sup> (далее – ГрК РФ). Компетенция органов местного самоуправления в области градостроительства закреплена в ст. 8 ГрК РФ. Объем полномочий органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере деятельности зависит от конкретного вида муниципального образования. Функциональный диапазон полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства очень широк.

Во-первых, это *подготовка и утверждение документов территориального планирования*. Территориальное планирование имеет своей целью определить в соответствующих документах назначение территории исходя из системных выводов о социальных, экономических, экологических и иных факторах, которые влияют или могут повлиять на развитие данной территории, в целях обеспечения устойчивого развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов населения, Российской Федерации и ее субъектов. Важнейшими документами территориального планирования муниципальных образований являются генеральные планы.

Во-вторых, органы местного самоуправления наделены правом *утверждения правил*

*землепользования и застройки*. Правила землепользования и застройки – это нормативный правовой акт, регулирующий использование и изменение объектов недвижимости посредством введения градостроительных регламентов. Данный акт разрабатывается на основе градостроительной документации и включает в себя графические и текстовые материалы.

В-третьих, органы местного самоуправления *утверждают документацию по планировке территорий*. Подготовка документации по планировке территории необходима для управления в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных территориальных элементов). Согласно п. 1 ст. 46 ГрК РФ решение о подготовке документации по планировке территории должно приниматься органом местного самоуправления муниципалитета по инициативе указанных органов либо на основании предложений физических или юридических лиц о подготовке документации по планировке территории.

Обеспечение безопасной и комфортной среды для жизни – одна из национальных целей развития России в соответствии с указом *Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309*<sup>3</sup>. Поэтому в соответствии со ст. 66 ГрК РФ комплексное развитие территории (далее также – КРТ) осуществляется в некоторых случаях муниципальными образованиями самостоятельно. Решение о КРТ может приниматься главой местной администрации. По данным Минстроя России в настоящее время в 76 субъектах Российской Федерации в активной стадии реализации проектов КРТ находится 648 территорий площадью более 15 тыс. га.

Комплексное развитие территорий – это совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территорий и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды их жизне-

деятельности и территорий общего пользования поселений и округов.

Несмотря на определенную положительную динамику в части запуска проектов КРТ, имеется ряд существенных проблем<sup>4</sup>, затрудняющих реализацию таких проектов. Среди таких проблем можно назвать:

1) трудности для жителей в приобретении жилья соответствующего качества на средства компенсации при реновации жилья;

2) недостаточное количество подходящих земельных площадок и законодательные ограничения их использования;

3) высокие экономические риски реализации проектов КРТ при реновации жилья.

КРТ осуществляется в целях более рационального и результативного использования территорий муниципальных образований на основе не только бюджетных средств, но и внебюджетных источников, повышения доступности для населения жилых помещений, объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры. КРТ жилой застройки осуществляется в отношении застроенной территории, в границах которой расположены, например, многоквартирные дома, признанные аварийными и подлежащими сносу или реконструкции.

Проанализируем практику управления КРТ на примере г.о. город Воронеж. Глава г.о. г. Воронеж управляет системой КРТ непосредственно: планирует возможные территории для КРТ, определяет целевые показатели (индикаторы) КРТ, организует подготовку решений о КРТ, принимает решения о КРТ, координирует их реализацию, осуществляет контроль.

Согласно *Плану мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа город Воронеж на период до 2035 года*<sup>5</sup> «эффективное пространственное развитие, формирование эстетически привлекательной, дружелюбной, комфортной городской среды» – стратегическая цель развития г.о. г. Воронеж, вклю-

чающая в том числе сбалансированное пространственное развитие.

В настоящее время действует *Постановление Администрации г.о. г. Воронеж от 6 августа 2024 г. № 1009 «О комплексном развитии территории, ограниченной ул. Димитрова, ул. Обручева, ул. Окружная, ул. Ржевская, ул. Клинская, ул. Витебская, пер. Чаплыгина, ул. Калачеевская, ул. Волгоградская в городском округе город Воронеж»*<sup>6</sup>, где принято решение о комплексном развитии данной территории, причем предельным сроком реализации данного решения является 1 июня 2035 г. Так, в границах зоны КРТ предполагается исключение части зон рекреационного регламента озелененных территорий с дальнейшей компенсацией за счет размещения нового сквера соразмерной площади. А земельный участок одной из школ предполагается расширить за счет присоединения смежных земельных участков.

В то время пока законодатель принимал решение, как реформировать действующее законодательство о комплексном развитии территорий, в России формировалась новая судебная практика, которая во многом решала вопросы о пробелах и неоднозначности действующего правового регулирования. Так, в 2023 г. суды уделяли внимание формированию практики предоставления земельных участков, которые были отнесены к территории КРТ, и связанным с ней вопросам получения в отношении таких участков разрешений на строительство. Как показывает анализ судебных актов, судам пока не удалось выработать единообразный подход к решению возникшей проблемы.

Один из подходов – это недопущение предоставления участка, отнесенного к территории КРТ. Рассмотрим пример из практики на основе анализа *Определения Судебной коллегии по экономическим спорам ВС от 15 августа 2023 г. № 307-ЭС23-1848 по делу № А56-103770/2021*<sup>7</sup>: общество с ограниченной ответственностью обратилось в Комитет имущества с заявлением о предоставлении в

аренду земельного участка без проведения торгов для размещения зданий, предназначенных для оказания бытовых услуг. Участок расположен в территориальной зоне, которая допускает размещение таких объектов. Комитет отказал в предоставлении участка, ссылаясь на то, что он входит в территорию КРТ. При этом решение о КРТ принято не было, проект планировки территории не разработан.

Суды первой, апелляционной и кассационной инстанций поддержали исковые требования общества. Однако Верховный Суд РФ с их выводами не согласился и вернул дело на пересмотр в первую инстанцию. При этом ВС РФ указал, что после включения участка в территорию КРТ ранее утвержденная документация по планировке признается недействующей.

В упомянутом определении ВС РФ практически установил новые основания для «изъятия из оборота» участков, которые включены в территорию КРТ до момента принятия решения о КРТ и разработки документации по планировке территории. Для правообладателя это означает одно: он не сможет начать активное освоение и развитие участка даже в соответствии с действующими градостроительными регламентами.

На данный момент принят *Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»*<sup>8</sup>, где в главе 4 отражены функциональные основы организации местного самоуправления, теперь, например, утверждение правил благоустройства территории муниципального образования и организация благоустройства территории муниципального образования в соответствии с указанными правилами относится к полномочиям орга-

нов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые могут быть перераспределены законом субъекта Российской Федерации для осуществления органами регионального уровня. Но в ст. 94 данного нормативного акта указано, что эти положения Федерального закона вступают в силу лишь с 1 января 2027 г. Причиной этому может быть, например, необходимость подготовительного периода и неоднозначность данных положений. Мотивом к перераспределению выступает стремление регионов в большей мере влиять на административные процедуры, связанные с осуществлением жилищного строительства. Оценка практики перераспределения градостроительных полномочий может быть неоднозначной, так как она зависит от множества факторов и имеет региональные особенности. Очевидно, лишь через продолжительное время можно будет сделать вывод о реализации данных полномочий в контексте новой муниципальной реформы.

Таким образом, реформирование местного самоуправления является актуальной и сложной задачей, особенно сейчас, после принятия нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Оно требует глубокого анализа и внимания как со стороны государства и местных органов власти, так и со стороны самих жителей муниципальных образований. Только обеспечение эффективных правовых механизмов реализации компетенции органов муниципальной власти в сфере градостроительной деятельности может привести к конструктивным результатам в совершенствовании местного самоуправления.

<sup>1</sup> См.: Бутаева Е. М. Полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства // Проблемы экономики и юридической практики. 2008. № 3. С. 21–23.

<sup>2</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

<sup>3</sup> О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года : указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Кривошеев Ю. И. Комплексное развитие территории муниципального образования : понятие, содержание, система управления // Регион : системы, экономика, управление. 2024. № 4. С. 70–84.

<sup>5</sup> План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городского округа город Воронеж на период до 2035 года. URL: [https://voronezh-city.ru/communications/main\\_topics/detail/21766/](https://voronezh-city.ru/communications/main_topics/detail/21766/) (дата обращения: 05.12.2025).

<sup>6</sup> О комплексном развитии территории, ограниченной ул. Димитрова, ул. Обручева, ул. Окружная, ул. Ржевская, ул. Клинская, ул. Витебская, пер. Чаплыгина, ул. Калачеевская, ул. Волгоградская в городском округе город Воронеж : постановление Администрации г.о. г. Воронеж от 6 августа 2024 г. № 1009. URL: [https://voronezh-city.ru/administration/normative\\_base/detail/50080/](https://voronezh-city.ru/administration/normative_base/detail/50080/) (дата обращения: 05.12.2025).

<sup>7</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС от 15 августа 2023 г. № 307-ЭС23-1848 по делу № А56-103770/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2025. № 12. Ст. 1200.

*Воронежский государственный университет*

**Попова Д. А.**, студент

*E-mail: popovadss@mail.ru*

*Voronezh State University*

**Popova D. A.**, Student

*E-mail: popovadss@mail.ru*

**ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ  
КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ИМЕНИ  
ПРОФЕССОРА В. С. ОСНОВИНА «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО»  
(декабрь 2025 г.)**

**5 декабря 2025 г.** состоялось заседание научно-студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина по муниципальному праву в формате «круглого стола» на тему: «*Цифровизация деятельности органов местного самоуправления: благо или бремя?*» под руководством кандидата юридических наук, доцента Е. А. Бондаревой.

В работе заседания приняли участие студенты 2–4-го курсов специалитета и бакалавриата, а также аспирантуры.

Во вступительном слове организатор заседания доцент Е. А. Бондарева, используя цифровой образ в качестве визуального акцента, подчеркнула стратегическую важность темы цифровизации для современного муниципального управления, отметив ее двойственную природу: с одной стороны, она открывает беспрецедентные возможности для повышения эффективности и прозрачности деятельности органов публичной власти, с другой – создает новые вызовы, связанные с цифровым неравенством, безопасностью данных и трансформацией традиционных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Модератор заседания М. Чеснаков (студент 4-го курса специалитета) ознакомил участников и гостей с регламентом заседания, основанным на формате конструктивной дискуссии между двумя командами, представляющими противоположные пози-

ции по вопросу цифровизации органов местного самоуправления.

Перед началом основного противостояния команды приняли участие в *квиз-тесте* по базовым вопросам организации и деятельности органов местного самоуправления. Это задание позволило не только проверить базовые знания участников и создать динамичную, соревновательную атмосферу, но и выступило средством жеребьевки, по итогам которой стало известно, какие позиции будет отстаивать каждая из команд:

– команда 2-го курса специалитета «**Самоуправленцы**» (И. Нечаев, А. Кондик, П. Рыжих, Д. Пономарева, А. Чиркова, наставник – М. Рьльков) отстаивала позицию, что цифровизация деятельности органов местного самоуправления – это «Благо»;

– команда 2-го курса специалитета «**Авангард закона**» (А. Кожевников, Ф. Павлюченко, В. Кащенко, В. Пильтихина, Е. Горских, наставник – У. Харченко) аргументировала позицию, что цифровизация – это «Бремя».

Далее состоялось *представление команд*. Капитаны кратко представили свои коллективы и обозначили исходные позиции.

Команда «**Самоуправленцы**» заявила о своей убежденности в том, что цифровизация является безусловным благом и драйвером прогресса для местного самоуправления, инструментом преодоления бюрократических барьеров и построения «сервисного государства» на местном уровне.

Команда «**Авангард закона**» обозначила свою позицию, сфокусированную на рисках и

проблемах цифровой трансформации, рассматривая ее как потенциальное бремя, способное усугубить неравенство, обезличить управление и создать новые формы цифровой зависимости.

Выступление команды «*Самоуправленцы*» (позиция «*Благо*») выстроила свою аргументацию вокруг ключевых преимуществ цифровизации. В своем выступлении, подкрепленном лаконичной презентацией, участники осветили следующие тезисы:

– *повышение доступности и качества услуг*: электронные сервисы (МФЦ, порталы госуслуг, сайты органов местного самоуправления) экономят время и ресурсы граждан, минимизируют коррупционные риски. Были приведены примеры успешной реализации ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в цифровом формате;

– *усиление прозрачности и контроля*: публикация данных о своей деятельности, бюджетах, закупках в открытом доступе, ведение аккаунтов в соцсетях формируют новую культуру публичной подотчетности власти;

– *оптимизация внутренних процессов*: внедрение систем электронного документооборота повышает скорость и слаженность работы администраций, особенно в условиях территориальной рассредоточенности;

– *расширение форм участия граждан*: дистанционные инструменты вовлекают в местное самоуправление новую, технически образованную аудиторию, повышая общую активность;

– *формирование современного имиджа власти*: цифровая открытость напрямую влияет на доверие населения к местной власти.

Команда «*Авангард закона*» (позиция «*Бремя*») представила сбалансированную критику цифровизации, акцентировав внимание на системных проблемах и непреднамеренных последствиях. Их выступление было построено на следующих контраргументах:

– *углубление цифрового неравенства*: ярким примером «бремени» была названа ситуация в сельских поселениях с нестабильным Интернетом или его отсутствием, где цифровизация лишает целые группы населения доступа к услугам и участию в управлении;

– *обесценивание традиционных форм демократии*: риск подмены живого диалога формальными онлайн-процедурами, которые менее эффективны для выработки консенсуса при принятии решений;

– *кадровые и организационные барьеры*: сопротивление части госслужащих старшего возраста цифровым нововведениям, проблемы с переподготовкой, высокие затраты на внедрение и обслуживание цифровых систем, ложащиеся бременем на местный бюджет;

– *угрозы безопасности и приватности*: централизация данных создает риски утечек, кибератак, а также потенциального использования информации для нецелевого контроля;

– *обезличенность и формализация*: «человеческий фактор» и индивидуальный подход в решении проблем граждан могут уступить место стандартизированным, но негибким алгоритмам.

Этап дискуссии продемонстрировал высокий уровень подготовки команд и умение мыслить критически.

*Вопросы команд друг другу* были острыми и затрагивали «слабые места» в позициях оппонентов, соперники спрашивали о конкретных мерах по преодолению цифрового разрыва и защите данных уязвимых групп, можно ли отрицать объективный рост уровня комфортности от электронных услуг для большинства граждан и какие альтернативы цифровизации следует внедрять для повышения эффективности управления.

*Вопросы от жюри* (С. Хаустова, Х. Таваралиева, А. Печёнкина) были нацелены на углубление анализа: командам предлагалось порассуждать о конституционных границах «сервисного государства», проанализиро-

вать, как цифровизация меняет природу ответственности органов местного самоуправления и ряд других. Обе команды достойно справились с ответами, демонстрируя не только знание теории, но и способность к ее практическому применению.

По итогам работы и решению жюри команда «Авангард закона» стала победителем и получила Диплом I степени, а также победила в номинациях «Лучший вопрос команде соперников», «Аргументированные ответы на вопросы жюри».

Команда «Самоуправленцы» получила Диплом II степени, а также стала победителем в номинации «Лучшее визуальное выступление».

В заключительном слове организатор *доцент Е. А. Бонгарева* поблагодарила обе команды за высокий уровень дискуссии, отметив, что сам формат дискуссии «Благо» и «Бремя» идеально отразил суть современных вызовов цифровизации. Она подчеркнула, что истина, как это часто бывает в праве, лежит в поиске разумного баланса интересов: безусловные преимущества цифровых инструментов должны внедряться с оглядкой на выявленные риски и при обязательном соблюдении принципов справедливости, доступности и защиты прав человека.

Заседание НСК «Муниципальное право» прошло достаточно динамично, на высоком организационном и содержательном уровне. Студенты продемонстрировали глубокое понимание проблематики не только в рамках обозначенной темы дискуссии, но и по иным вопросам муниципального права, способность к анализу сложных социально-правовых явлений. Состоявшееся мероприятие стало отличной площадкой для развития у будущих юристов критического мышления, а также способствовало формированию навыков публичного выступления, корректного ведения дискуссии.

Дискуссия наглядно показала, что цифровизация органов местного самоуправления – это многогранный процесс, требующий взвешенного подхода, непрерывного правового сопровождения и ориентации в конечном счете на человека, ради которого и существует местное самоуправление.

*Е. А. Бонгарева* поблагодарила всех присутствующих на заседании и пожелала от имени кафедры дальнейших успехов в науке и реализации научных изысканий в области конституционного и муниципального права.

**Е. А. Бонгарева,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права имени  
профессора В. С. Основина

# ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ИМЕНИ ПРОФЕССОРА В. С. ОСНОВИНА «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ» (ноябрь 2025 г.)

Основы конституционного строя – это совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих политический портрет общества как основанного на политическом плюрализме, природе Российского государства, институты власти в виде непосредственной демократии (референдум, голосование по избранию и по отзыву депутатов и выборных должностных лиц, народные инициативы и т. д.) и соответствующих органов власти, конституционные основы экономической деятельности и многообразие форм собственности.

С. А. Авакьян<sup>1</sup>

**27 ноября 2025 г.** состоялось заседание научного студенческого кружка кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина на тему: «Основы конституционного строя – фундамент российской государственности» под руководством доктора юридических наук, профессора Е. В. Сазонниковой.

Открыла заседание *Е. В. Сазонникова*, которая рассказала об известных изданиях, посвященных основам конституционного строя. Предметом обзора стали следующие книги: *Володина С. В.* Многопартийность как основа конституционного строя России (М., 2016); *Невинский В. В.* Основы конституционного строя; Обеспечение достоинства личности; Конституционные принципы публичной власти: избранные научные труды (М., 2012); *Румянцев О. Г.* Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления (М., 1994); а также авторефераты диссертаций: *Дурнова И. А.* Правовой механизм защиты основ конституционного строя Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук (Саратов, 2013); *Пенжалиев З. Г.* Вооруженные Силы в государ-

ственном механизме защиты основ конституционного строя России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук (Саратов, 2023).

На заседании научного студенческого кружка выступили студенты первого курса бакалавриата: *А. И. Алиева* с докладом на тему: «Референдум как институт высшего непосредственного народовластия»; *С. А. Кальная* с докладом на тему: «Российская Федерация – светское государство»; *М. С. Кулинич* с докладом на тему: «Конституционные принципы экономического строя России»; *Д. А. Астафьева* с докладом на тему: «Политический плюрализм в России». Научное руководство подготовкой студентов осуществляли *Е. В. Сазонникова*, *В. А. Попов*.

В заседании научного студенческого кружка принял участие аспирант 1-го года обучения *Т. Кашевский*, обозначивший важность патриотического воспитания граждан России для обеспечения основ конституционного строя (научный руководитель – *Е. В. Сазонникова*).

В настоящий обзор вошли сообщения о выступлениях участников заседания, подготовленные на основе присланных их авторами материалов.

Студентка *Д. Абрамова* посвятила свое выступление проблематике политического

---

© Сазонникова Е. В., 2026

плюрализма как одному из принципов политических основ конституционного строя. Этот принцип тесно связан с идеологическим многообразием, народовластием, многопартийностью. Затем студентка охарактеризовала многопартийность как один из критериев плюрализма, а также основы правового статуса политических партий в России, привела статистические данные о деятельности политических партий в России.

Студенткой А. Алиевой был рассмотрен институт референдума, конституционно провозглашенный высшим выражением власти. Студентка охарактеризовала исторический опыт проведения двух референдумов: о сохранении СССР в 1991 г. и по принятию Конституции в 1993 г. Несмотря на немногочисленную практику применения в России, референдум фундирует народный суверенитет как основу конституционного строя России. Сам факт конституционного закрепления референдума служит гарантией верховенства народной воли и развития демократических начал общества и государства.

Выступление студентки С. Кальной было посвящено такой конституционной характеристике современной Российской государственности, как светское государство. Был сделан краткий анализ и обобщение законодательства, особое внимание было уделено ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (1997 г.), свободе вероисповедания как личному праву человека в системе основных прав и свобод, кроме того, были представлены современные примеры реализации данного принципа.

Студент М. Кулинич раскрыл в выступлении проблематику экономических основ конституционного строя с опорой на предписание Конституции Российской Федерации и соответствующее содержание монографии О. Г. Румянцева «Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления» (1994). Отдельное внимание в выступлении было уделено экономической функции государства, успешная реализация

которой обеспечивает, в частности, наличие социального рыночного хозяйства.

\* \* \*

Все присутствовавшие на заседании кружка студенты приняли участие в викторине на тему: «Основы конституционного строя». Студенты отвечали на тестовые задания (составители: Е. В. Сазонникова, В. А. Попов), подготовленные по содержанию главы 1 Конституции Российской Федерации.

*Тестовые задания викторины*

1. К высшим формам непосредственного осуществления народом своей власти не относятся:

- а) выборы;
- б) отзыв;
- в) референдум;
- г) публичные слушания.

2. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом:

- а) частная, государственная и муниципальная собственность;
- б) частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности;
- в) частная, государственная, муниципальная, общенародная и иные формы собственности.

3. Органы местного самоуправления:

а) входят в систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

б) не входят в систему органов государственной власти;

в) не входят в систему органов публичной власти и являются субъектами гражданского общества.

4. Какое из наименований является официальным:

- а) Российская Федерация;
- б) Россия;
- в) РФ;
- г) все наименования официальные, они равнозначны.

5. Какая характеристика Российского государства отсутствует в Конституции Российской Федерации:

- а) федеративное;
- б) правовое;
- в) республиканское;
- г) единое.

6. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила:

- а) международного договора;
- б) закона.

7. Впишите недостающее слово:

Гражданство Российской Федерации приобретает и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и \_\_\_\_\_ независимо от оснований приобретения.

8. Впишите недостающее слово:

Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на

создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и \_\_\_\_\_ развитие человека.

9. Впишите недостающее слово:

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий \_\_\_\_\_.

Победителям викторины – студентам С. Рыбасову и М. Фроловой – была вручена книга Е. В. Сазонниковой «Юридический факультет Воронежского государственного университета. 1918: в начале пути» (Воронеж, 2017).

Кафедра конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина благодарит всех выступивших участников и слушателей за плодотворное участие в работе научного студенческого кружка.

---

<sup>1</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Изд. 7-е, перераб. и доп. М., 2021. Т. 1. С. 47. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

**Е. В. Сазонникова,**  
доктор юридических наук,  
профессор кафедры конституционного  
и муниципального права имени  
профессора В. С. Основина

## ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2025 г.)

**8 апреля 2025 г.** в рамках ежегодной научной студенческой конференции состоялось заседание секции конституционного права (руководители – профессор Н. В. Бутусова и доцент С. В. Судакова). На секции по разнообразным актуальным проблемам конституционного права выступили десять студентов бакалавриата различных курсов (научный руководитель – профессор Н. В. Бутусова) и одна студентка магистратуры 1-го курса (научный руководитель – Т. М. Бялкина).

А. Ларина, студентка 2-го курса бакалавриата, выступила с докладом на тему: «Проблема законодательного регулирования онлайн-петиций в Российской Федерации». Порядок рассмотрения онлайн-петиций граждан РФ определяется Правилами, утвержденными Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”». Автор доклада рассмотрела вопросы правового регулирования интернет-петиций в контексте более общей проблемы рассмотрения коллективных обращений граждан.

Выступающая отметила, что удовлетворение требований, изложенных в петиции, не гарантировано, и соблюдение условий, установленных Указом, обеспечивает лишь ознакомление экспертной группы с общественной инициативой. При этом данный Указ не устанавливает четко сформулированных критериев, позволяющих оценить обоснованность отказа в удовлетворении петиции, вследствие чего он не гарантирует гражданам всестороннего и объективного рассмотрения их инициативы органами публичной власти.

По мнению А. Лариной, вызывает возражение и сам уровень нормативного акта. Коллективные обращения являются важным способом выявления общественного мнения, и необходим адекватный этой важности уровень правового регулирования. Это, безусловно, должен быть закон. Требуется принятие закона о коллективных обращениях, который урегулирует вопросы рассмотрения интернет-петиций и установит четкие критерии для отказа в удовлетворении предложений и требований граждан.

В законе следует предусмотреть условия для максимального вовлечения граждан и включение независимых экспертов в процесс рассмотрения общественных инициатив на всех этапах, в том числе на стадии предварительной экспертизы. В соответствии с принципом народовластия (ст. 3 Конституции РФ) необходимо закрепить возможность граждан обжаловать отказ в удовлетворении петиции в судебном порядке.

В заключение автор доклада подчеркнула, что в соответствии с основополагающей ролью ст. 2 Конституции РФ, провозглашающей права и свободы человека высшей ценностью, на государство возлагается обязанность принимать все необходимые меры и создавать условия для обеспечения реальности этих прав.

А. Щербакова, студентка 4-го курса бакалавриата, выступила с докладом, посвященным конституционному праву человека на жизнь. Это фундаментальное, естественное право человека, закрепленное ст. 20 Конституции РФ, является основой для всех других прав и свобод, которые без обеспечения права на жизнь лишены смысла.

Проблема правового регулирования, обеспечения и защиты права человека на жизнь всегда была актуальной, но еще более актуализировалась в современный период:

военные конфликты в различных регионах планеты, терроризм, природные, техногенные катастрофы уносят многие тысячи человеческой жизни, делая весьма зыбкими гарантии этого основополагающего права.

Выступающая подчеркнула, что действующее российское законодательство не содержит точного определения понятий «жизнь» и «право на жизнь», в науке отсутствует единое понимание содержания права на жизнь. Традиционно право на жизнь связывается с проблемами эвтаназии, абортов и смертной казни. Вместе с тем современные реалии в XXI в. настоятельно требуют широкого понимания права человека на жизнь. То есть классическое, узкое понимание данного права в науке как право на физическое существование в современных условиях теряет свою актуальность. В широком смысле под правом на жизнь понимается не только право на физическое существование, но и право на достойную жизнь, гармоничное, всестороннее развитие личности. В докладе приведены аргументы в поддержку данной позиции.

*М. Гребнева*, студентка 4-го курса бакалавриата, в докладе «Конституционное право на уважение достоинства личности в Российской Федерации» обосновала комплексный подход к названной актуальной проблеме, которая находит свое проявление во всех сферах жизни человека.

Говоря об актуальности темы своего доклада, автор отметила следующее.

Во-первых, в условиях современных социальных трансформаций и цифровизации проблема защиты человеческого достоинства приобрела особую значимость. Как отмечается в работе, углубляющийся разрыв между социальными группами, распространение дискриминации и ксенофобии требуют новых подходов к защите этого фундаментального права.

Во-вторых, цифровая эпоха породила принципиально новые вызовы – от кибербуллинга до несанкционированного использова-

ния персональных данных. Эти явления, как показало исследование, существенно осложняют традиционные механизмы правовой защиты.

В-третьих, несмотря на конституционное закрепление принципа уважения достоинства личности (ст. 21 Конституции РФ), в правоприменительной практике сохраняются серьезные пробелы: размытость формулировок, отсутствие единой судебной практики и недостаточная эффективность мер ответственности.

Достоинство личности – это сложное и многогранное понятие, которое имеет философские, моральные, этические и правовые аспекты. В самом общем виде достоинство личности можно определить как осознание человеком своей ценности как личности, как субъекта права, обладающего свободой, разумом и волей.

Автором доклада были проанализированы положения российской Конституции и законов, зарубежные конституции и международно-правовые акты, рассматривающие уважение достоинства личности как одну из главных забот современного государства. Автор высказал свои соображения по поводу того, как к этому идеалу максимально приблизить реальную жизнь.

*В. Малыхина*, студентка 1-го курса магистратуры, посвятила свое выступление электронному голосованию в России и в зарубежных странах. Автор доклада обратила внимание на тенденции усиления открытости в обществе, которые привели к возрастанию потребности в модернизации существующих механизмов реализации права на участие в управлении делами государства.

В области императивных институтов непосредственной демократии влияние цифровизации привело к появлению электронного голосования в помещении для голосования (электронного стационарного голосования), электронного голосования вне помещения для голосования (дистанционного электронного голосования), организации видеонаблю-

дения за проведением выборов посредством видеотрансляции в Интернете.

Представляется интересным зарубежный опыт использования механизмов электронного голосования. В частности, в Индии практически повсеместно специальными машинами для электронного голосования оборудованы избирательные участки на муниципальных выборах и выборах в штатах. В Бразилии с 2000 г. выборы всех уровней проводятся исключительно способом электронного голосования с помощью компьютерных устройств «Direct Recording Equipment» (DRE).

Практика проведения дистанционного электронного голосования распространена в Швейцарии.

В России дистанционное электронное голосование впервые было проведено в 2019 г. на выборах депутатов Московской городской Думы, затем стало применяться и в других регионах.

По мнению докладчика, наиболее сложной проблемой для реализации принципов всеобщего и равного избирательного права при проведении дистанционного электронного голосования является гарантия подачи избирателем только одного голоса. Каждый избиратель должен получить доступ только к одному электронному избирательному бюллетеню в рамках одного голосования, и этот бюллетень должен быть корректно учтен при подсчете голосов.

Данный вопрос различно разрешается странами, применяющими технологии дистанционного голосования. В частности, в Эстонии доступ к электронному бюллетеню предоставляется только после считывания ID-карты (удостоверения личности) специальным устройством, в Швейцарии избирателям направляют одноразовую карточку для голосования по почте. В карточке указаны номер избирателя, секретный код для регистрации на сайте голосования, а также контрольный код.

Автор доклада обратила внимание на положительные и негативные стороны про-

цессов внедрения цифровых технологий в российский избирательный процесс. По мнению В. Малыхиной, в России существует потребность в дополнительных средствах и способах защиты избирательных прав граждан в связи с осуществлением электронного голосования и закреплением новых электоральных процедур.

Н. Толстов, студент 1-го курса бакалавриата, представил доклад на тему: «Прекращение гражданства в Российской Федерации». Студент основное внимание уделил прекращению гражданства по инициативе государства, провел детальный правовой анализ норм действующего Федерального закона от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 138-ФЗ, Закон), в котором наряду с нормами, упрощающими процедуру приобретения гражданства, содержатся положения, противоречащие ст. 6 Конституции РФ, закрепляющей принцип единого и равного гражданства независимо от оснований его приобретения и принцип недопустимости лишения гражданства.

В ст. 5 главы 1 «Общие положения» Федерального закона № 138-ФЗ принципы гражданства, закрепленные в Конституции, формально воспроизводятся. Однако впоследствии эти же принципы фактически нивелируются положениями самого закона, содержащимися в ст. 22, 24 и 26 Закона, предусматривающих автоматическое прекращение гражданства у лиц, натурализованных в российское гражданство (за исключением тех, кто его получил по оптации), в случае совершения ими преступлений. Более того, даже деяния, не признанные уголовными преступлениями, но объективно трактуемые как угроза национальной безопасности, могут стать основанием для прекращения гражданства. При этом факт угрозы определяется структурами федеральной безопасности, что вызывает лишние вопросы касательно прозрачности и объективности процедуры.

Последующими поправками в ФЗ «О гражданстве РФ» от 28 апреля 2023 г. было введено новое основание для прекращения гражданства – уклонение гражданина от первоначальной постановки на воинский учет (подп. «в» п. 2 ч. 1 ст. 22).

Также вызывает беспокойство положение, утвержденное Указом Президента России от 22 ноября 2023 г. № 889. Согласно ч. 3 этого Указа лица, получившие гражданство в соответствии с прежним законом 2002 г., но не принешие Присягу гражданина Российской Федерации до вступления в силу Указа, обязаны сделать это в течение одного года. Иначе они считаются не приобретавшими российское гражданство, ранее принятые решения по их натурализации теряют юридическую силу.

Таким образом, устойчивость правовой связи между государством и гражданином, закрепленной через институт гражданства, оказывается в отношении значительной части натурализованных граждан весьма условной.

По мнению Н. Толстова, имеет место нарушение не только принципов конституционного строя, предусмотренных ст. 6 Конституции РФ, но и конституционных принципов равноправия граждан (ст. 19), принципа высшей юридической силы и прямого действия Основного закона страны (ст. 15), принципа, определяющего человека, его права и свободы высшей ценностью общества и государства (ст. 2).

Докладчик подчеркнул необходимость скорейшего приведения норм Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» в соответствие с названными принципами конституционного строя России.

*О. Тошев*, студент 3-го курса бакалавриата, выступил с докладом на тему: «Конституционно-правовой статус иностранных граждан в контексте миграционной политики Российской Федерации». Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся граждана-

ми Российской Федерации, состоит в том, что соответствующая правовая регламентация должна учитывать как принципы российского национального права, так и основополагающие положения международно-правовых актов. По мнению автора доклада, миграционная политика России сталкивается с рядом серьезных вызовов, требующих взвешенного и комплексного решения.

Одной из основных проблем является сложность и запутанность миграционного законодательства. Частые изменения в нормативно-правовых актах, множественность регулирующих документов, противоречия между различными уровнями правового регулирования создают значительные трудности как для самих мигрантов, так и для должностных лиц, применяющих закон. Недостаточное информационное обеспечение административных процедур приводит к тому, что мигранты не всегда знают о своих правах и обязанностях, порядке получения необходимых документов, изменениях в законодательстве. Отсутствие информации на родных языках мигрантов усугубляет данную проблему.

Дискриминация по национальному признаку остается актуальной проблемой. Мигранты нередко сталкиваются с предвзятым отношением со стороны работодателей, сотрудников государственных органов, представителей правоохранительных структур. Это проявляется в необоснованных отказах в приеме на работу, предоставлении услуг, необоснованных проверках документов и др.

Автором доклада на основе Конституции РФ и утвержденной Указом Президента РФ Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. были проанализированы основные проблемы миграционной политики и предложены пути и способы их решения.

О. Тошев также рассказал о положительном опыте работы с трудовыми мигрантами Агентства миграции при Кабинете министров Республики Узбекистан, который,

по-видимому, следует воспринять соответствующим органам публичной власти в России.

В. Ковалева, студентка 1-го курса бакалавриата, выступила с докладом, посвященным *проблемам реализации прав человека на охрану здоровья*.

Здоровье населения – важнейшая ценность для государства, общества и всего мира. Проблема реализации права на здоровье и обеспечения охраны здоровья населения страны, по мнению студентки, является одной из наиболее актуальных и одновременно сложных, которую на современном этапе развития призвано решать Российское государство.

Приоритетной социальной задачей, решаемой в России, является обеспечение нормального функционирования системы здравоохранения и охраны здоровья граждан на достаточно высоком уровне. В соответствии со ст. 41 Конституции РФ предполагается создание целостной системы мер экономического, правового, социального, политического, культурного и медицинского характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека. Данное право обеспечивается бесплатной медицинской помощью в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений.

Однако анализ содержания текста ст. 41 Конституции РФ, а также практики ее реализации, по мнению автора доклада, позволяет выделить ряд основных практических проблем в данной сфере: низкое качество и не повсеместная доступность медицинских услуг (особенно в сельской местности); недостаточная информированность населения о своих правах в области здравоохранения; нарушения в системе льготного обеспечения лекарственными препаратами для амбулаторного лечения отдельных категорий граждан; низкий уровень медицинской подготов-

ки будущих докторов в ряде медицинских вузов; недостаточная доступность бесплатного санаторно-курортного лечения для льготных категорий граждан в различных регионах; сбои в работе скорой и неотложной медицинской помощи; нарушения в обеспечении инвалидов техническими средствами реабилитации и ограниченность их перечня; нарушения в действиях отдельных военно-врачебных комиссий при проведении частичной мобилизации и др.

В настоящее время в России планируют запустить три национальных проекта, направленных на охрану здоровья.

1. «Продолжительная и активная жизнь». Цель – повысить среднюю продолжительность жизни россиян до 78 лет к 2030 г., с перспективой увеличения в будущем до 80 лет.

2. «Новые технологии сбережения здоровья». Проект сосредоточен на внедрении инновационных решений в области медицины. Основные цели: развитие дистанционных диагностических методик, применение искусственного интеллекта в медицинских процессах, а также внедрение инновационных препаратов и биомедицинских технологий.

3. «Семья». Проект направлен на поддержку семей с детьми и повышение уровня их благосостояния.

В. Ковалева выразила надежду на то, что последовательная реализация названных нацпроектов послужит укреплению гарантий права человека и гражданина в России на охрану здоровья и квалифицированную медицинскую помощь.

П. Шафростова, студентка 1-го курса бакалавриата, выступила с докладом на тему: «*О прямом народовластии в России: правовое закрепление и проблемы реализации*». Автор доклада подчеркнула, что политические права, позволяющие реализовывать различные формы прямого народовластия, напрямую влияют на степень участия граждан в управлении государством, обеспечивают их вовлеченность в политические процессы и формируют основу для постро-

ения демократического общества. В современных условиях, когда в Российской Федерации продолжает совершенствоваться правовая система и процесс реформирования политических институтов, изучение и реализация политических прав граждан приобретают особую актуальность. Происходит поиск оптимальных правовых механизмов, направленных на развитие гражданского общества, укрепление правопорядка и повышение уровня гарантий прав и свобод.

Ссылаясь на доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, студентка подчеркнула, что полноценная реализация прямого (непосредственного) народовластия возможна лишь при условии сбалансированной правовой политики и достаточного уровня правосознания как граждан, так и чиновников, депутатов и других представителей органов публичной власти. В докладе были приведены примеры необоснованных отказов органов публичной власти в согласовании различных публичных мероприятий в Воронеже, Кировской области и Красноярске под предлогами пандемии COVID-19 и СВО. При этом городские власти продолжали устраивать собственные массовые мероприятия, что указывает на двойные стандарты. В связи с этим докладчик подчеркнула необходимость совершенствования судебной защиты данных политических прав.

С. Пашкова, студентка 1-го курса бакалавриата, в своем выступлении, посвященном конституционным обязанностям граждан в Российской Федерации, отметила, что конституционные обязанности обеспечивают баланс между правами личности и интересами общества, подчеркивают ответственность каждого гражданина перед государством и согражданами.

В отечественной юридической науке понятие обязанности трактуется по-разному. Одни ученые определяют юридическую обязанность через категорию должного, рассматривая ее как вид и меру ожидаемого пове-

дения личности. Другие связывают ее с категорией необходимости, подчеркивая, что обязанность – это неизбежность определенного поведения обязанного субъекта. В целом, в юридической литературе обязанность понимается как особый вид поведения, требуемый законом от одного лица (обязанного) в интересах другого, обладающего соответствующими правами (управомоченного).

По мнению автора доклада, несмотря на видимую простоту, институт основных обязанностей в процессе реализации в современном российском обществе сталкивается с рядом проблем, которые в большинстве своем связаны как с низким уровнем правосознания населения, так и с несовершенством законодательной техники. В частности, довольно громоздкая нормативная регламентация исполнения обязанности в различных ведомственных актах приводит к появлению внутренних противоречий между положениями различных нормативных документов, что делает исполнение обязанности гражданином трудновыполнимым. Более того, в процессе реализации некоторых обязанностей могут возникнуть такие проблемы, как отсутствие правовой регламентации, которая конкретизирует как саму обязанность, так и порядок ее выполнения, включая меры ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанности (например, получение основного общего образования).

Докладчик выделила несколько групп конституционных обязанностей граждан. Проблематика их исполнения остается одной из ключевых тем современности, требующей повышения правовой культуры населения, а также четкой конкретизации основных (конституционных) обязанностей граждан в отраслевом законодательстве.

Выступление Р. Нестерова, студента 4-го курса бакалавриата, было посвящено современным перспективам конституционной реформы в России.

По мнению автора доклада, Конституция Российской Федерации является ядром правовой системы нашей страны, и ее стабильность представляет собой важнейший фактор правовой определенности и предсказуемости. Тем не менее следует отметить, что Конституция не является статичным документом. Поправки, принятые в 2020 г., наглядно продемонстрировали способность Основного закона адаптироваться к новым вызовам времени. Но в ближайшее время, до завершения СВО, какие-либо реформы Конституции неуместны. В дальнейшем же, по мнению студента, возможен и пересмотр Конституции, если гражданское общество и политическая элита сочтут это целесообразным. Докладчик высказал свое мнение о том, какие существенные изменения должны быть в тексте новой Конституции.

*М. Кузнецова*, студентка 1-го курса бакалавриата, выступила с докладом на тему: «К вопросу о понятии конституционного строя в российской правовой науке». Автор проанализировала основные позиции представителей науки конституционного права по этому вопросу, учитывая его разные аспекты. В част-

ности, студентка поддержала высказанную в литературе позицию относительно того, что конституционный строй России представляет собой межотраслевой, комплексный правовой институт, в закреплении которого на базе конституционного фундамента основ конституционного строя участвуют нормы различных отраслей российского права. А это, в свою очередь, предполагает «конституционализацию» отраслевого законодательства и правоприменительной практики, т. е. точное воспроизведение и отражение «буквы и духа Конституции» в законах, иных нормативных правовых актах, а также создание надежного механизма их практической реализации.

Все доклады вызвали живой интерес слушателей, были заданы вопросы, нередко переходящие в дискуссию. В заключение профессор Н. В. Бутусова и доцент С. В. Судакова поздравили студентов с успешными выступлениями и пожелали дальнейших успехов на научном поприще. На память об участии в конференции студентам вручили журналы «Конституционализм и государственное управление».

**Н. В. Бутусова**,  
доктор юридических наук,  
профессор кафедры конституционного  
и муниципального права имени  
профессора В. С. Основина

## ОБЗОР РАБОТЫ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2024 г.)

**16 апреля 2024 г.** состоялось заседание секции конституционного права в рамках ежегодной студенческой конференции. Руководители – профессор Н. В. Бутусова и доцент С. В. Судакова. Это заседание, как отметила профессор Н. В. Бутусова в своем вступительном слове, было посвящено 100-летию со дня рождения основателя и первого заведующего кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета ВГУ, известного советского ученого-государствоведа Виктора Степановича Основина.

На секции выступили 9 студентов разных курсов юридического факультета ВГУ, практически каждое выступление переросло в научную дискуссию.

Выступления студентов были посвящены широкому спектру актуальных проблем конституционного права как отрасли права и правовой науки. Центральное место заняли доклады, посвященные правам человека и гражданина и проблемам их реализации.

Студентка 1-го курса 5-й группы А. Ларина в докладе на тему: «Проблема повышения эффективности интернет-петиций в России» отметила, что с начала 2000-х гг. в России в Интернете стали появляться веб-сайты, на которых российские граждане могут обращать внимание властей на различные проблемы, создают и публикуют петиции и собирают подписи к ним. Такими онлайн-платформами являются Change.org; Демократор; РОИ (Российская общественная инициатива).

Популярность такой формы выражения общественного мнения, по мнению автора доклада, обусловлена стремительным развитием технологий, социальных сетей, возможностью интерактивно поддерживать различные инициативы. Безусловно, это удобно: не

требует серьезных затрат времени и сил, поэтому имеет очевидные преимущества перед сбором подписей в бумажном формате.

Студентка привела примеры определенных успехов – положительных решений властей в связи с петициями на указанных онлайн-платформах, однако это скорее исключение, а не правило, поскольку решение по петициям властные структуры принимают на свое усмотрение, будучи не связанными какими-либо нормативными предписаниями.

Например, достаточно много обсуждали в СМИ историю о том, как власти Воронежа запланировали бюджет в размере 65 миллионов рублей на приобретение в 2022 г. новой новогодней елки. Общественность города Воронежа возмутилась и организовала сбор подписей против этой инициативы, требуя перенаправить указанные средства на нужды наших военных на СВО. Жителям города-миллионника удалось собрать около 700 тысяч подписей граждан, но ответ руководителей города и области: «не волнуйтесь, у нас денег на всё хватит» свидетельствовал о полном игнорировании мнения и воли населения городского округа г. Воронеж.

В связи с этим как несомненный позитивный шаг по расширению гарантий граждан на реализацию важной формы прямой демократии следует рассматривать создание интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и разработка Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», утвержденных в марте 2013 г. Указом Президента РФ № 183.

Однако до сих пор в литературе немало скептических оценок возможностей и этих петиции влиять на решения властей. Некоторые из исследователей считают, что петиции представляют собой лишь имитацию полити-

ческого участия населения. И по мнению докладчика, такая позиция небезосновательна. Во-первых, статистика удовлетворения интернет-петиций крайне низкая, а привлечение внимания властей возможно лишь при условии достижения общественного резонанса на те или иные проблемы. Негативная оценка граждан обусловлена также сложной и неудобной процедурой регистрации петиций. Так, на сайте РОИ голосовать могут только те лица, которым исполнилось 18 лет, имеющие СНИЛС, подтвержденную регистрацию на Госуслугах и гражданство РФ. Все петиции с использованием интернет-ресурса РОИ проходят экспертизу, которая может занять порядка двух месяцев, и т. д. Пункт 14 анализируемых Правил определяет минимальное число подписей граждан, которые нужно собрать для того, чтобы представители органов публичной власти ознакомились с содержанием интернет-петиции (например, 100 тысяч в поддержку инициативы федерального уровня), однако в этом нормативном акте не установлено четких критериев, позволяющих оценить обоснованность отказа в удовлетворении интернет-петиций. Всё это превращает интернет-петиции лишь в способ «выпускания пара» гражданами, но никак не гарантирует объективное рассмотрение общественных инициатив.

В заключение Арина Ларина обосновала свой вывод о необходимости урегулирования процедуры рассмотрения интернет-петиций по общественно значимым проблемам на уровне закона, где все этапы процедуры должны быть тщательно урегулированы, гарантируя включение граждан, иницилирующих петицию, в этот процесс и всестороннее, объективное рассмотрение этих коллективных обращений органами публичной власти.

С докладом на тему: «Свобода совести и свобода вероисповедания: соотношение понятий и их конституционно-правовое содержание» выступил студент 9-й группы 1-го курса бакалавриата В. Боровков. В рамках сво-

его выступления он проанализировал содержание ст. 14, 28 Конституции РФ.

По своему содержанию в широком смысле этого слова право на свободу совести и вероисповедания относится к личным правам и свободам, поскольку представляет собой гарантированную возможность человека независимо думать и действовать в соответствии со своими внутренними убеждениями (включая возможность исповедовать любую религию, выражать свои мысли, убеждения и распространять их любыми законными способами) и обязательно уважать права и свободы других лиц, законы и установления государства, нормы морали и общественного порядка.

В настоящее время на федеральном уровне действует свыше 100 законов и иных нормативных правовых актов, принадлежащих к различным отраслям права, в которых в том или ином аспекте упоминаются вопросы реализации свободы совести и деятельности религиозных объединений.

Данное право представляет собой систему структурно взаимосвязанных самостоятельных элементов, в частности: право исповедовать любую религию; право не исповедовать никакой религии; право распространять религиозные убеждения; право распространять иные убеждения; право на свободный выбор мировоззренческих убеждений; право на духовно-нравственное воспитание.

Свобода совести – одно из основных личных прав человека, означающее прежде всего свободу индивидуума от любого идеологического контроля, право каждого самостоятельно выбирать для себя систему духовных ценностей. Наряду с понятием «свобода совести» в современном законодательстве часто употребляется словосочетание «свобода вероисповедания», представляющее собой право человека следовать своим религиозным убеждениям, выполнять ритуалы, обряды, открыто исповедовать веру в соответствии со своими религиозными канонами. Очевидно, что свободу вероисповедания

можно отождествить лишь с религиозной свободой.

Таким образом, свобода совести и свобода вероисповедания очень близкие, но не совпадающие понятия. При этом свобода совести является более широким и включает в себя свободу выбора морально-этических, философских, пацифистских и иных убеждений и мировоззренческих ориентиров личности.

Для того чтобы свобода совести реализовывалась в полной мере, необходима, с одной стороны, максимально взвешенная правовая политика государства, основанная на преемственности и восполнении российских правовых традиций в отношении государства и общества к религии и духовности, составляющих основу национального российского менталитета, а с другой – учет современных реалий, связанных с изменениями, происходящими в обществе и государстве в условиях глобализации.

С докладом на тему: «*Высшее должностное лицо субъекта РФ в системе органов публичной власти: некоторые проблемы правового статуса*» выступила студентка 10-й группы 1-го курса бакалавриата М. Сороколетова.

Согласно действующему законодательству высшим должностным лицом субъекта РФ может быть избран гражданин России, который обладает в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом пассивным избирательным правом. Обязательными условиями являются отсутствие гражданства и вида на жительство иностранного государства или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, и достижение возраста 30 лет. Проанализировав ст. 29 Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 г., автор доклада выделила и проиллюстрировала меры ответственности, которые могут

быть применены Президентом РФ к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации: предупреждение, выговор, отрешение от должности, временное отстранение от должности. В докладе отмечено расширение круга оснований для отрешения высшего должностного лица субъекта Федерации от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации. Более того, п. 1 ч. 4 ст. 29 Федерального закона № 414-ФЗ устанавливает, что Президент РФ вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия Президента РФ без привязки к каким-либо основаниям. Напомним, что ранее Федеральный закон № 184-ФЗ связывал утрату доверия Президента РФ с несоблюдением антикоррупционных требований или ненадлежащим исполнением своих обязанностей высшим должностным лицом субъекта РФ. Между тем за ненадлежащее исполнение своих обязанностей высшему должностному лицу субъекта РФ Президент РФ в рамках Федерального закона № 414-ФЗ вправе объявить выговор – что является новеллой в действующем законодательстве.

Студентка подробно проанализировала порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, она отметила, что это один из ключевых и сложнейших политико-правовых институтов на уровне республик, краев, областей, городов федерального значения и автономий, который обеспечивает легитимность власти руководителя региона и тем самым установление прочных связей между федеральным центром и регионами. Высшее должностное лицо субъекта РФ, которое, по мнению Конституционного Суда РФ, и ранее находилось в субординационных отношениях с Президентом РФ, в соответствии с ч. 6 ст. 20 Федерального закона № 414-ФЗ стало одновременно занимать федеральную государственную должность и государственную должность субъекта Российской Федерации.

В докладе также обращено внимание на ряд новелл анализируемого закона: отсутствуют нормы, регламентирующие консультации Президента с политическими партиями по вопросу выдвижения кандидатов; отсутствуют положения об отзыве всенародно избранного главы субъекта РФ; субъекты Федерации получили право самостоятельно предусмотреть в уставах и конституциях правила по количеству переизбрания руководителя региона; возведен в абсолют критерий президентского доверия при оценке деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

*Д. Меркулов* студент 1-го курса, 7-й группы бакалавриата, выступил с докладом на тему: «Роль политических партий в избирательном процессе на стадии агитации». В выступлении было отмечено, что в современном демократическом государстве политические партии играют огромную роль, формируя общественное мнение, а также выражая мнение граждан по различным вопросам общественной жизни. Партии также активно принимают участие в выборах различного уровня. Одной из стадий избирательного процесса, в которой политические партии непосредственно участвуют, является агитационная компания.

Под агитацией понимается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании, имеющая целью побудить избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них), либо против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

Агитация является одной из самых важных стадий избирательного процесса, однако ее правовое регулирование и практика реализации норм избирательного права сопряжены с рядом проблем.

В частности, анализ законодательства о выборах и постановлений Конституционного Суда РФ, по мнению автора доклада, приводит к выводу об отсутствии емкого, содержательного определения понятия «агитация»,

о его очевидной неполноте, что на практике затрудняет процесс идентификации конкретной деятельности политических партий как агитационной.

К проблемам на этапе агитации относятся и некоторые неправомерные действия политических партий: например, далеко не единичны случаи использования политическими партиями откровенно безнравственных приемов распространения клеветы о кандидате конкурирующей партии.

Одним из основных способов решения данной проблемы, по мнению автора доклада, является совершенствование законодательства и уточнение понятий «агитация» и «информирование», возможное введение более четких критериев для разграничения данных понятий. Помимо этого, политическим партиям и их представителям стоит усилить контроль за качеством проводимой агитации, а также не допускать использования неправомерных и неэтичных способов и приемов агитации.

Тема выступления *М. Жирнова*, 1-й курс, 8-я группа: «Избирательные цензы в России: понятие, история, современность». Избирательные цензы – это условия и ограничения, установленные для осуществления активного или пассивного избирательного права. То есть это определенные нормы, ограничивающие избирательную дееспособность по каким-либо характеристикам.

Особый интерес, по мнению автора доклада, представляют так называемые дискриминационные цензы, под которыми понимаются условия, выводящие из числа избирателей ряд лиц по дискриминационным признакам: имуществу, полу, расы, национальности и др. Дискриминационными можно считать лишь те ограничения, которые воспринимаются значительной частью общества как несправедливость, неосновательное ущемление прав.

Автором рассмотрена история введения и существования дискриминационных цензов. Так, во второй половине XIX – нача-

ле XX в. к ним относились, например: имущественный, половой, национальный, оседлости и т. д.

После Октябрьской революции 1917 г. законодательство заметно либерализовалось: женщинам в полной мере предоставили избирательные права (до этого они могли лишь предоставить свое имущество близким родственникам мужчинам для преодоления имущественного ценза), был убран имущественный, национальный и прочие дискриминационные цензы.

Курс либерализации продолжился с принятием «сталинской Конституции» 1936 г. В соответствии с Основным законом активным избирательным правом обладали все граждане, достигшие 18-летнего возраста. Конституция 1936 г. вводила всеобщее избирательное право, независимое в том числе от социального происхождения и «прошлой деятельности». Что касается Конституции 1977 г., то в плане избирательных цензов по сравнению с Конституцией 1936 г. изменений нет.

Докладчик подчеркнул, что в современной Российской Федерации все дискриминационные цензы, такие как национальный, половой, имущественный, оседлости, по отношению к активному избирательному праву отсутствуют. Из существующих цензов самыми важными и основными являются технические цензы. В их число входят возрастной ценз, ценз дееспособности, ценз гражданства, ценз оседлости, в исключительном случае, предусмотренном Конституцией (для кандидата на пост Президента) – постоянное проживание в России не менее 25 лет.

Автор доклада отметил, что вопрос относительно рациональности и необходимости некоторых современных цензов является дискуссионным. Так, например, подвергается сомнению существование ценза судимости: если судимость погашена, то ограничение пассивного избирательного права является сомнительным с точки зрения его легитимности. Но в целом, учитывая историю развития

избирательных цензов в России, где прослеживается общая тенденция либерализации, есть основание предположить, что множество цензов, в том числе и ценз судимости, будут в ближайшем будущем переосмыслены.

А. Суровцев, 1-й курс, 8-я группа, посвятил свое выступление *некоторым проблемам реализации принципов избирательного законодательства Российской Федерации*. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» презюмирует, что участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Автор доклада считает, что данный принцип избирательного права в последние годы массово нарушается, когда по отношению к гражданам, реализующим активное избирательное право, применяют административное давление или так называемый «административный ресурс», чтобы заставить граждан идти голосовать на определенном избирательном участке, как это практикуется в последние годы для повышения явки избирателей.

По мнению докладчика, этот принцип в полной мере не соблюдается и при реализации пассивного избирательного права. Так, часто поднимается вопрос об участии в выборах депутатов различного уровня так называемых «технических кандидатов». Данная проблема носит повсеместный характер и нарушает принцип добровольности участия в выборах. «Технические кандидаты» не преследуют цель победы на соответствующих выборах. Зачастую это простые работники организаций, финансирующих политическую партию или конкретные выборы, которых не спрашивают о желании поучаствовать в выборах, в приказном порядке с них собирают

необходимые для регистрации документы, и они оказываются в бюллетене. Проблема «технических кандидатов» в Российской Федерации вряд ли будет решена в ближайшее время, поскольку у политических партий есть желание оставаться с государственным финансированием, чему, в том числе, и призваны способствовать «технические кандидаты».

М. Лобков, 1-й курс, 5-я группа. Тема выступления: «Конституционно-правовой статус Президента РФ в свете конституционной реформы 2020 г.». Конституционная реформа 2020 г. в Российской Федерации стала важным этапом в развитии конституционного права страны. Она затронула весь спектр государственно-правовых отношений – от укрепления и расширения гарантий прав граждан – до изменения статусов высших органов власти, в том числе и конституционно-правового статуса Президента РФ.

Автор доклада подчеркнул, что всё же главная цель этой конституционной реформы – обеспечить оптимальное функционирование единой системы публичной власти, о чем красноречиво свидетельствует само название Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Главная задача всех этих изменений, по мнению М. Лобкова, заключается в усилении президентской вертикали власти через расширение полномочий главы государства и гарантий его защиты – как действующего Президента, так и ушедшего в отставку. В рамках ст. 83 Конституции РФ учреждаются институт «пожизненного сенаторства» и Государственный Совет РФ, также ключевую роль стала играть Администрация Президента, которая формируется для выполнения обязанностей Президента, но в большей степени превратилась во «всевластного субъекта», власть и полномочия которого огромны, а ответственность за неправильные действия не ясна.

Исполнительная власть стала еще более привязанной к Президенту, который теперь официально руководит ею, а Председатель Правительства РФ несет персональную ответственность перед Президентом (согласно ст. 110 и 113 Конституции РФ). Государственная Дума и Совет Федерации получили некоторые дополнительные полномочия в формировании органов государственной власти, однако утверждение и назначение кандидатур на различные должности осуществляется только по предложению Президента. Президент имеет возможность формировать судебную власть (лично или через Совет Федерации) и теперь может прекращать полномочия Председателей или заместителей Председателей Конституционного и Верховного Суда, а также судей кассационных и апелляционных судов и всех других судей вышеназванных судов по не слишком четким критериям (согласно ст. 102, ч. 2, п. «л» Конституции РФ). Конституционный Суд, уменьшивший свой состав с 19 до 11 судей, получил дополнительные полномочия, направленные на поддержку президентской власти (согласно ст. 125 Конституции РФ). Теперь президентские полномочия могут распространяться и на органы местного самоуправления (согласно ч. 2 ст. 80), лишённые организационной самостоятельности (согласно ст. 130 ч. 1.1), что противоречит ст. 12 Конституции, имеющей более высокую юридическую силу, чем внесенные изменения в Основной закон. В рамках нововведений можно отметить «обнуление» президентских сроков (согласно ст. 81 ч. 3.1), что фактически превращает действующего Президента в пожизненного главу государства, что логично вписывается в стратегию централизации власти в России.

Изучая эти изменения, важно отметить, что ключевым принципом управления считается вывод о том, что эффективным является только управление, основанное на оптимальном сочетании централизации и децентрализации власти. Кроме того, в результате «усовершенствования регулирования отдель-

ных аспектов организации и работы государственной власти» возникли противоречия с конституционными нормами, закрепленными демократическими принципами ее структуры и функционирования (принцип разделения властей – ст. 10 Конституции РФ, принцип независимости судей – ст. 120 Конституции РФ и др.), что наносит значительный ущерб авторитету Основного закона страны.

В заключение докладчик отметил, что изменение конституционно-правового статуса Президента в пользу расширения его полномочий в условиях СВО является хорошим нововведением, но стоит отметить, что нельзя допустить злоупотребления властью и сосредоточения ее в одних руках в условиях мирного времени. Президент должен руководствоваться принципом оптимального сочетания централизации и децентрализации власти, а также действовать в соответствии с Основным законом страны.

К. Рогачев, 4-й курс, бакалавриат. Тема выступления: «Проблемы реализации права на образование и варианты их решения». Конституцией Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Такие же положения повторяет и Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в современной редакции) «Об образовании в Российской Федерации». Для более эффективной реализации гарантий права на образование в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» более конкретно определены сферы, на которые нужно сделать основной упор, в связи с чем разработан национальный проект «Образование» (общий срок его реализации обозначен с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2024 г.).

К. Рогачев проанализировал нацпроект «Образование», в который входят 10 федеральных проектов, призванных изменить российское образование.

Главная цель нацпроекта – сделать так, чтобы Россия вошла в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования. Для этого обновят образовательные программы (особое внимание уделяют цифровым навыкам), а знания школьников начнут оценивать на основе международных исследований. Не забудут и о взрослых: для родителей создадут просветительский сайт и центры психолого-педагогической поддержки. Будут внедрять непрерывное образование, а в российские вузы – привлекать всё больше иностранных студентов.

Нацпроект предусматривает создание безопасной цифровой образовательной среды. Минпросвещения хочет реализовать такую модель, которая позволит во всех школах создать профили «цифровых компетенций» для учеников и педагогов. Отчетность в школах полностью переведут в электронный вид. Все образовательные организации обеспечат Интернетом, а на уроках будут использовать технологии виртуальной и дополненной реальности и «цифровых двойников».

Одной из главных задач нацпроекта «Образование» является воспитание «гармонично развитых и социально ответственных личностей». Для школьников разработают программы обучения по индивидуальным планам, в том числе дистанционно. Минпросвещения будет развивать направление профориентации и создавать новые места для дополнительного образования. Для талантливых детей во всех регионах появятся центры поддержки.

По мнению докладчика, последовательная реализация упомянутого нацпроекта в конечном итоге направлена на создание системы современных гарантий конституционного права на образование для каждого гражданина Российской Федерации.

В. Попова, 1-й курс, 7-я группа, выступила с докладом на тему: «Право на жалобу в Конституционный Суд РФ». Среди институтов защиты прав человека в нашей стране особое место занимает Конституционный Суд РФ. Защита основных прав и свобод человека и гражданина является, наряду с защитой основ конституционного строя, обеспечением верховенства и прямого действия Конституции РФ, основной целью деятельности Конституционного Суда РФ как высшего судебного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

По мнению докладчика, институт конституционного правосудия является наиболее эффективным и результативным институтом, обеспечивающим защиту прав человека и гражданского общества от неправомерных действий со стороны государства и его органов.

Рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации дел по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан представляет собой определенную последовательность процессуальных действий Суда и иных участников конституционного судопроизводства. Конституционный судебный процесс носит формализованный характер, так как все действия участников процесса в рамках процессуальных отношений совершаются в определенной процессуальной форме. Правовое регулирование конституционного судебного процесса по жалобе гражданина осуществляется согласно Конституции Российской Федерации, Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» и Регламенту Конституционного Суда Российской Федерации.

В результате конституционной реформы 2020 г. процедура рассмотрения жалоб граж-

дан в Конституционном Суде РФ изменилась. С одной стороны, возможности граждан по обращению в Конституционный Суд расширены: если раньше они обращались только в случае несоответствия Конституции законов, то теперь граждане могут обжаловать в Конституционном Суде несоответствие Конституции также иных нормативных правовых актов. Но с другой стороны, ранее было достаточно вступления в законную силу судебного решения, ссылаясь на которое, можно было обращаться в Конституционный Суд, если гражданин считает, что его конституционные права нарушены законом, который был применен определенным судом в конкретном деле. Теперь же заявитель должен исчерпать все внутригосударственные средства судебной защиты (п. «а» ч. 4 ст. 125 Конституции РФ).

Таким образом, на данный момент гражданин может обратиться в Конституционный Суд РФ только тогда, когда он прошел все требуемые судебные инстанции, а это весьма длительный по времени процесс, кроме того, требуются серьезные денежные затраты, чтобы оплачивать работу высококвалифицированных юристов. Поэтому есть основания для вывода о том, что для большинства граждан и организаций институт конституционного правосудия стал менее доступным.

В завершение работы руководители секции отметили высокий научный уровень, глубину анализа и практическую направленность исследований студентов, выразили надежду на то, что все участники научной дискуссии продолжат заниматься наукой, и пожелали им дальнейших успехов. Как отметила в заключение профессор Н. В. Бутусова: «По-моему, профессор Виктор Степанович Основин, памяти которого мы посвятили сегодняшние “Конституционные чтения”, был бы доволен нашей работой».

**Н. В. Бутусова,**

*доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина*

# ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

## 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям, в том числе тематической направленности. Вопрос о публикации решается редакционной коллегией журнала.

1.3. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию материалы по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- инициалы и фамилия автора (соавторов) на русском и английском языках;
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность), на русском и английском языках;
- название статьи на русском и английском языках;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- дата направления материала в редакцию журнала;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.4. Для аспирантов, соискателей, магистров дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале.

1.5. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию. Представляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на ее редактирование и размещение на сайте журнала, а также в системе открытого доступа научных журналов – **научной электронной библиотеке (www.elibray.ru)**.

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

1.7. Редакционная коллегия рекомендует в списке литературы ссылаться на статьи из журналов, издаваемых Воронежским государственным университетом («Вестник ВГУ. Серия: Право»; «Конституционализм и государственное устройство»; «Юридические записки»; «Правовая наука и реформа юридического образования»; «Журнал административного судопроизводства» и др.) по тематике работы. Это можно сделать на **сайте юридического факультета ВГУ** или в **системе РИНЦ**, осуществив поиск по ключевым словам.

1.8. Периодичность издания журнала – четыре раза в год. Авторский экземпляр направляется автору за счет редакции.

При возникновении вопросов можно обращаться в редакцию по телефону: +7 (473) 220-83-78 или по e-mail: e-a-bondareva@ya.ru

Адрес редакции: 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 712.

---

## **2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ**

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом TimesNewRoman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

2.3. Сноски оформляются постранично. Нумерация сквозная. Правила оформления сносок – ГОСТ 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.4. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.5. Названия учреждений, органов государственной власти, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом упоминании в тексте.

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

2.6.1. Каждая таблица печатается на отдельной странице через 1,5 интервала и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – \*. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, должно быть полностью приведено его название.

2.6.2. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.6.3. Иллюстрации (фотографии) должны быть только черно-белыми, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.8. Материалы, не соответствующие указанным требованиям, к рассмотрению не принимаются.

## **3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ**

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам. В отдельных случаях возможна доработка статьи автором по заданию редакционной коллегии.

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

- несоответствие статьи профилю и специфике журнала;
- грубые нарушения, допущенные при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствие статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательное заключение редакционной коллегии.

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.5. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

УДК 342. 56

А. А. Иванова

*Воронежский государственный университет*

**ОБЪЕДИНЕНИЯ ГРАЖДАН КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ  
С ЖАЛОБОЙ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация:**

**Ключевые слова:**

**ASSOCIATIONS OF CITIZENS AS SUBJECTS OF THE RIGHT TO APPEAL  
WITH THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Abstract:**

**Key words:**

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

Универсальность конституционных норм, многоуровневый характер их правового регулирования позволяют именно конституционному правосудию осуществить защиту правовых принципов, и обеспечить реализацию конституционных прав и свобод, заложенных в Конституции России. Указанные обстоятельства в частности обусловлены особой юридической природой принимаемых органами конституционного контроля решений и сформулированных в них правовых позиций<sup>1</sup>.

*Воронежский государственный университет*

*Иванова А. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета*

*E- mail:*

*Тел.:*

*Voronezh State University*

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

*E- mail:*

*Tel.:*

---

<sup>1</sup> См.: *Бондарь Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М., 2005. – С. 135–136.

---

# THE REQUIREMENTS TO THE MATERIALS, SENT TO THE EDITORIAL STAFF FOR PUBLISHING

## 1. GENERAL PROVISIONS

1.1. Accepted for publication materials containing results of scientific researches issued in the form of full papers, short communications, reviews. The journal may be published reviews and surveys conducted scientific conferences (forums, seminars).

1.2. The content sent to the editorial Board of the journal of materials and design should conform to established requirements, including a thematic focus. The question of publication solves editorial Board of the journal.

1.3. For publication must be submitted to the editorial Board materials by mail or e-mail. In case the material is sent to the editorial Board by mail, you need to apply the electronic media containing the file with the article author.

Signed by author (authors) of the text of the publication shall be by a single file that contains the following information and structure:

- UDC index;
- the initials and surname of author (authors) in Russian and English languages;
- name of educational, scientific or other organization where the author (authors) works (or corresponding position) in Russian and English languages;
- title of the article in Russian and English languages;
- the abstract in Russian and English languages;
- key words in Russian and English languages;
- the date of dispatch of material to the journal;
- the text of the article;
- information about the author (authors) in Russian and English with full surname, name, patronymic, academic degree, academic rank, main place of work, position, number (office, home or mobile) phone, home or business address, e-mail addresses.

1.4. For graduate students, applicants, masters also required to send to the journal the extract of the minutes of the meeting of the Department (sector, organizational unit) on the recommendations of the submitted material for publication in the journal or brief opinion of the supervisor on the recommendations of the submitted material for publication in the journal.

1.5. The articles submitted to the journal are subject to peer review. By submitting an article for publication the author thereby agrees to the editing and placement on the magazine's website and in open access scientific journals – scientific electronic library ([www.elibray.ru](http://www.elibray.ru)).

1.6. The fee to authors for publication of articles is not charged.

1.7. The editorial Board recommends in the bibliography to refer to articles from journals published by Voronezh State University («Vestnik VGU. Series a Right»; «Constitutionalism and constitutional law»; «Legal notes»; «Legal science and reform of legal education»; «Journal of administrative procedure», etc.) on the subject of the work. This can be done on the website of the law faculty of VSU or in the RSCI, by searching for key words.

1.8. Frequency of publication: four times a year. Author's copy is sent to the author by the publisher.

If you have any questions you can contact the editorial office by telephone: +7 (473) 220-83-78 or e-mail: [e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru)

Editorial address: 394018, Voronezh, Lenin sq., 10A, office. 712.

---

## **2. REQUIREMENTS TO REGISTRATION OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE MAGAZINE FOR PUBLICATION**

2.1. The text is printed in the text editor WinWord, font times new Roman 14 pin (size) with 1.5 line spacing.

2.2. All margins shall be 2 cm.

2.3. Footnotes are issued by page. The numbering is continuous. Rules for footnotes (GOST 7.0.5–2008 «Bibliographic reference. General requirements and rules»). In order to avoid errors, the editorial Board recommends authors to self not to cut footnotes, each time giving the full details about the source.

2.4. The volume of article should not exceed 16–18 pages (22 pages or 40 000 characters including spaces and punctuation marks constitute a single printed sheet).

2.5. The names of institutions, public authorities, international organizations are not reduced. All acronyms and abbreviations except for widely-known ones should be defined at first mention in the text.

2.6. Tables, charts, illustrations.

2.6.1. Each table is printed on a separate page, using 1.5 line spacing and numbered in order of appearance in the text. Each column (column) should have a short name (it can be used in abbreviations). Explanations of terms and abbreviations are placed in footnotes (notes), but not in the name table. For the footnote applies the symbol – \*. If you use data from another published or unpublished source must be fully given its name.

2.6.2. Charts and diagrams should be numbered and submitted as a separate file.

2.6.3. Illustrations (photographs) should be black and white, scanned at a resolution of 300 dpi and saved in a separate file in tif or jpg format.

2.7. All manuscript pages should be numbered.

2.8. Materials that do not meet these requirements will not be accepted.

## **3. THE DECISION ON THE PUBLICATION AND REFUSAL IN THE PUBLICATION**

3.1. The author submitting to a journal article, shall before making a decision on the publication do not represent identical material to other Newspapers.

3.2. In the case for decision on the publication of the knowledge needed to narrow the field of jurisprudence, the editorial board sends the article for the conclusion to specialists or experts. In some cases, possible revision of article by the author on the instructions of editorial board.

3.3. Rejection is possible in the following cases:

- inconsistency of the article profile and the specifics of the journal;
- gross irregularities in the citation, including when referring to law;
- inconsistency of the article the criteria of academic level and practical utility;
- negative opinion of the editorial board.

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

3.5. The opinion of the editorial board may not always coincide with the point of view of the author.