

# КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 2 (14). 2019

## 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, доцент  
(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. Стариков,**  
доктор юридических наук, профессор;

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

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

## СОДЕРЖАНИЕ

### НАШИ ПОЗДРАВЛЕНИЯ

#### ИСТОРИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА

**Сазонникова Е. В.** Валерий Митрофанович  
Кондауров – преподаватель кафедры  
государственного права и советского строительства  
юридического факультета ВГУ в 1972–1985 годах .....9

#### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

**Шелудякова Т. В., Кузьменкова Ю. В.**  
Конституционное право на использование своих  
способностей и имущества в России и зарубежных  
странах: сравнительная характеристика..... 14

#### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Бондарева Е. А., Филонова В. В.** Правовое  
регулирование миграционных процессов  
в современном государстве ..... 20

**Ефремов А. А.** Специальные правовые режимы  
для проведения экспериментов в государственном  
управлении .....29

**Мальцев В. А.** Охрана как элемент и средство  
обеспечения различных видов национальной  
безопасности ..... 35

#### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

**Судакова С. В., Степанова А. В.** Значение, основные  
функции и принципы деятельности общественной  
приемной депутата представительного органа  
муниципального образования..... 40

**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);  
[sovolgavgu@mail.ru](mailto:sovolgavgu@mail.ru)

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

Дата выхода в свет 20.05.2019.  
Формат 70×100/16.  
Усл. п. л. 6,4. Уч.-изд. л. 7,0.  
Тираж 100. Заказ 184

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, 2019  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательский дом ВГУ, 2019

## СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

- Внукова Е. Ю., Курбатов А. И.** Правовые аспекты  
информационной безопасности США и Китая ..... 47
- Иванов А. С.** О правовых основаниях территориальных  
притязаний Японии на Южно-Курильские острова ..... 54
- Минакова Л. О.** Совершенствование законодательства  
о территориальном общественном самоуправлении:  
проблемы и перспективы ..... 61
- Филимонов С. М.** К дискуссии о реформировании  
Основного закона Российской Федерации ..... 64

## НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- Бялкина Т. М., Судакова С. В.** Обзор заседания научного  
студенческого кружка «Конституционные чтения»  
кафедры конституционного и муниципального права ..... 69
- Требования к материалам, направляемым  
в редакционную коллегию журнала  
для опубликования ..... 72

# CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 2 (14). 2019

## 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,  
associate professor;

**E. S. Shugrina,**

doctor of legal sciences, professor

## CONTENTS

### OUR CONGRATULATIONS

### HISTORY OF LAW FACULTY

**Sazonnikova E. V.** Valery Mitrofanovich Kondaurov –  
teacher of the state law and soviet construction  
department of faculty of law (VSU) in 1972–1985 ..... 9

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF A PERSON

**Sheludyakova T. V., Kuzmenkova Yu. V.**  
The constitutional right to freely use their abilities  
and property in Russia and foreign countries:  
comparative analysis..... 14

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Bondareva E. A., Filonova V. V.** Legal regulation  
of migration processes in the modern state ..... 20

**Yefremov A. A.** Special legal regimes for conducting  
experiments in public administration ..... 29

**Maltsev V. A.** Protection as an element and means of  
ensuring various types of national security ..... 35

### LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Sudakova S. V., Stepanova A. V.** The value of the main  
functions and principles of the public reception office  
of the representative body of the municipality ..... 40

**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);  
[sovolgavgu@mail.ru](mailto:sovolgavgu@mail.ru)

---

## STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

<b>Vnukova E. Yu., Kurbatov A. I.</b> Legal aspects of cybersecurity in the USA and China.....	47
<b>Ivanov A. S.</b> On the legal basis of Japan's territorial claims to the South-Kuril Islands.....	54
<b>Minakova L. O.</b> Perfection of legislation on territorial public self-government: problems and prospects .....	61
<b>Filimonov S. M.</b> Discussion devoted to the reform of Fundamental law of Russia.....	64

## THE SCIENTIFIC LIFE

<b>Byalkina T. M., Sudakova S. V.</b> Review of meeting of the scientific student circle of the Constitutional and Municipal Law Department «Constitutional reading» .....	69
The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing .....	72

---

## НАШИ ПОЗДРАВЛЕНИЯ



Редакция журнала поздравляет с юбилеем **Ольгу Кирилловну ЗАСТРОЖНУЮ**, кандидата юридических наук, доцента, заслуженного юриста Российской Федерации.

Выпускница юридического факультета Воронежского государственного университета, Ольга Кирилловна долгие годы работала преподавателем, а затем доцентом кафедры государственного права и советского строительства, пользовалась заслуженным уважением и любовью как со стороны студентов, так и коллег.

В годы перестройки О. К. Застрожная активно занималась общественной деятельностью, в 1990 г. была избрана депутатом, а затем заместителем председателя Воронежского городского совета народных депутатов. В 1993 г. стала депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 1-го созыва от Воронежской области.

Ольга Кирилловна внесла большой вклад в становление и развитие избирательной системы Российской Федерации, работая с 1994 по 2007 г. сначала членом, секретарем, а затем заместителем председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

В 2007 г. О. К. Застрожная вернулась в родной университет и в качестве доцента кафедры конституционного права России и зарубежных стран передавала студентам свои знания и опыт в области избирательного права и избирательного процесса.

Крепкого здоровья Вам и благополучия, дорогая Ольга Кирилловна!

Она родилась за год до Победы. И в семье всегда праздновали ее день рождения девятого мая. Хотя, если быть совсем точными, Оленька родилась десятого мая. Семья большая: три брата и сестра. Старший пришел с фронта, но неохотно рассказывал о войне. Кто бы что ни говорил, но военные годы для всех были трудными. Для тех, кто воевал, – особенно. И когда сейчас мы идем в бессмертном полку с портретами своих близких в форме военных лет, День Победы – в каждом из нас... И никто не заставит нас забыть тех, кто всю войну прошел в этом многомиллионном полку, те потери, ту боль....

Сложно говорить о человеке, которого и знаешь давно, и уважаешь безмерно, но у каждого своя жизнь. Ольга Кирилловна Застрожная – человек удивительной скромности и деликатности. А мы говорим сейчас о ней, – большая умница и очень красивая женщина. Серые глаза, мягкая походка, тихий голос. Такой, к которому хочется прислушаться. Это – воспитание, которое дали ей родители. Строгий на работе, но безумно любящий детей, семью, – отец. И конечно же, мама. О своих близких Ольга Кирилловна говорит с нежностью. А как же иначе?!

Именем ее старшего брата Олега в Павловске названа улица. Олег много сделал для развития культуры в этом городе. Сейчас его дело продолжает сын Кирилл. Мемориальная доска в честь ее другого брата Владимира есть в Пензе. Выросли достойные ребята Застрожные!

А ее детство, как у всех. Училась, занималась спортом. Однажды с друзьями поехали на речку. Это было самое начало лета. Вдруг случайно споткнулась и полетела в речку. Холодную речку. Там были мостки, на которых сидели рыбаки. Всё произошло настолько внезапно, что помнит только, что сквозь бревна светило солнце. Кто-то успел моментально вытащить ее. Спасибо человеку! Ее укрыли, попробовали «промокнуть». Она даже не поняла, что еще немного, и быстрая река унесла бы ее, маленькую девочку, насовсем. А ее друзья стояли на берегу и искали ее. Хотели спасти. Хорошо, что уже не понадобилось.

Школу окончила с золотой медалью. Пошли с подружкой на День открытых дверей в ВГУ. В корпус на площади Ленина. Подружка вела ее на филфак, куда мечтала поступать, а Оля совершенно случайно остановилась около кафедры международного права. Как теперь выясняется, совсем не случайно. Перед тем, как поступила, стала работать в одном из

судов. Тогда нужен был производственный стаж. Вот и училась на вечернем, и работала практически по специальности. Затем – учеба на дневном отделении. После окончания университета – опять работа и защита кандидатской диссертации.

Мы были с ней депутатами городского Совета народных депутатов. Там многие узнавали друг друга очень серьезно. В один прекрасный день в зал принесли красивейшие розы. Аплодисменты. И совершенно смущенная Ольга Кирилловна Застрожная принимает их. Мы избрали ее заместителем председателя Совета. В те времена кого только не было в депутатах: коммунисты, демократы, и еще много-много разных ребят с совершенно противоположными взглядами. Но чтобы кого-то избрали единодушно – по-моему, это была фантастика. Просто потому что ее уважали абсолютно все. За порядочность и профессионализм. Не всем такое дано...

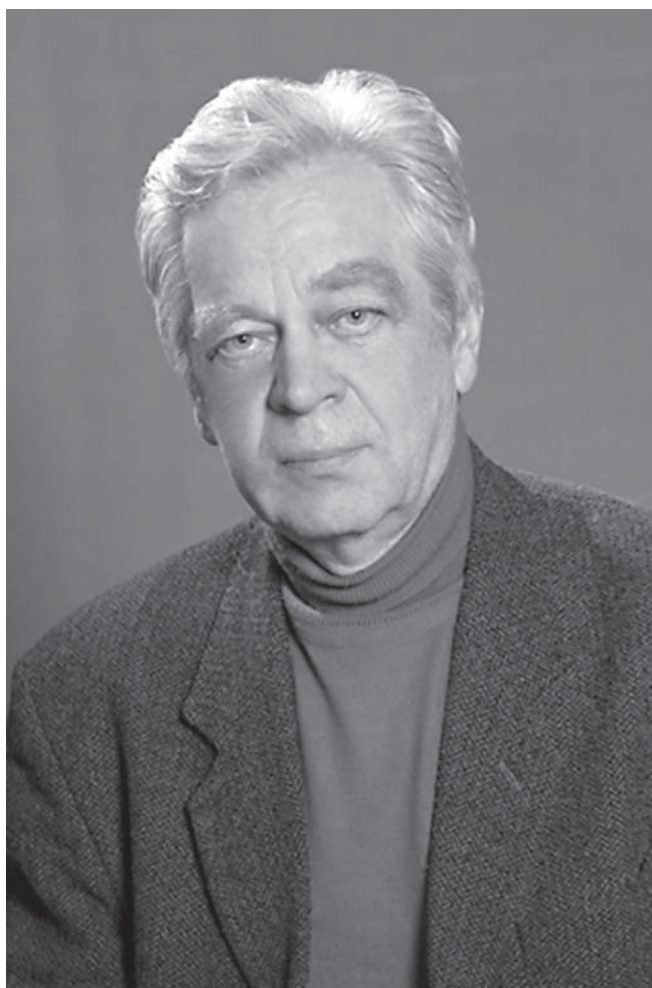
Она очень много работала в университете, затем – в Госдуме, 12 лет – в ЦИКе. Спокойный тихий голос и убежденность, что закон – обязательное условие для всех. Без исключения. А затем – опять любимый ВГУ. И эта любовь была взаимной. Сын Данила – тоже юрист. А внучка пошла по стопам деда – известного воронежского художника Бориса Каткова, стала художником.

Ольга Кирилловна очень любит животных. У нее в квартире живут два очаровательных длиннохвостых существа – кошки. А на даче она кормит тех зверьков, которых непонятные люди, поиграв летом, бросили. Оля всегда везет им еду. Приласкает, а в ответ – благодарное мурлыканье. Любовь всегда бывает только ответная. Если она настоящая. Таковой и является, на мой, и не только мой, взгляд, замечательная женщина, нежная, благородная, умнейшая и порядочнейшая Ольга Кирилловна Застрожная.

Извини за высокопарность, Оля! Я знаю, ты этого не любишь. Просто по-другому не получается. С днем рождения! Оставайся по-прежнему такой! На долгие-долгие твои годы! С тобой людям тепло...

С искренним уважением, Алла Беликова.

*Алла Николаевна Беликова,  
журналист*



Редакция журнала поздравляет с юбилеем кандидата юридических наук, доцента кафедры конституционного и муниципального права **Владимира Андреевича МАЛЬЦЕВА.**



УДК 378.12

Е. В. Сазонникова

*Воронежский государственный университет*

**ВАЛЕРИЙ МИТРОФАНОВИЧ КОНДАУРОВ –  
ПРЕПОДАВАТЕЛЬ КАФЕДРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА  
И СОВЕТСКОГО СТРОИТЕЛЬСТВА  
ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА ВГУ В 1972–1985 ГОДАХ**

*Статья посвящается описанию жизненного и профессионального пути преподавателя юридического факультета ВГУ Валерия Митрофановича Кондаурова.*

*Ключевые слова: В. М. Кондауров, кафедра государственного права и советского строительства, юридический факультет, ВГУ.*

**VALERY MITROFANOVICH KONDAUROV –  
TEACHER OF THE STATE LAW AND SOVIET CONSTRUCTION  
DEPARTMENT OF FACULTY OF LAW (VSU) IN 1972–1985**

*The article is devoted to the description of the life and professional way of the teacher of the faculty of law of VSU V. M. Kondaurov.*

*Key words: V. M. Kondaurov, state law and soviet construction department, faculty of law, VSU.*

Поступила в редакцию 20 января 2019 г.

Валерий Митрофанович Кондауров родился 6 октября 1948 г. в поселке Баженовка Эртильского района Воронежской области. Его отец – Кондауров Митрофан Романович (1927–2009 гг.) – выпускник Воронежского государственного университета, многие годы служил начальником РОВД Эртильского района Воронежской области, почетный гражданин г. Эртиля (2002 г.); мать – Кондаурова Мария Федоровна – работала счетоводом-кассиром «Горкомхоз» г. Эртиля.

Валерий Митрофанович Кондауров в 1965 г. закончил школу рабочей молодежи в г. Эртиль. С сентября 1964 г. работал токарем Эртильского автопредприятия. В 1966–



*Валерий Митрофанович Кондауров (1970-е гг.).  
Фрагмент общего фото кафедры государственного  
права и советского строительства*

---

© Сазонникова Е. В., 2019



*В. М. Кондауров (середина 1960-х гг.).  
Фото из личного архива Р. В. Кондаурова*

1967 г. был заведующим организационным отделом Эртильского райкома ВЛКСМ.

В 1967 г. поступил учиться на юридический факультет Воронежского государственного университета, обучение завершил в 1972 г. По окончании университета с 1972 по 1985 г. работал преподавателем кафедры государственного права и советского строительства юридического факультета ВГУ. Член КПСС с 1971 г.

В характеристике от 14 июня 1973 г., хранящейся в личном деле преподавателя, отмечается, что В. М. Кондауров преподавал курсы административного права и советского строительства.

В. М. Кондауров принимал активное участие в общественной жизни факультета, работал в совхозе на сельскохозяйственных работах с подшефной группой, был командиром добровольной народной дружины юридического факультета, выполнял работу куратора. В связи с выборами в местные Советы депутатов трудящихся он руководил агитколлективом, проводил беседы с населением.

В. М. Кондауров был награжден знаком ЦК ВЛКСМ «Молодому передовику производства», также в личном деле есть благодарность за работу в составе добровольной народной дружины юридического факультета ВГУ.

Кандидатскую диссертацию на тему «Организационно-правовые гарантии в правотворческой и правоприменительной деятельности исполкомов местных советов народных депутатов» по специальности 12.00.02 под руководством профессора Виктора Степановича Основина защитил 23 июня 1982 г. в диссертационном совете Саратовского юридического института имени Д. И. Курского<sup>1</sup>. В диссертации была выведена система гарантий деятельности исполкомов местных Советов; рассмотрены применительно к их правотворческой и правоприменительной деятельности организационно-правовые гарантии. Диссертационное исследование было актуальным для своего времени, так как исполкомы местных Советов занимали важнейшее место в системе государственного управления в советский период (эмпирическую основу исследования составили данные о деятельности исполкомов местных Советов пяти областей Центрального Черноземья в 1974–1979 гг.). Но и в настоящее время проблематика организационно-правовых гарантий применительно к деятельности местных органов исполнительной власти очень актуальна.

*В диссертации В. М. Кондаурова было обосновано, что организационно-правовыми гарантиями деятельности исполкомов местных Советов народных депутатов является система закрепленных нормами права условий, средств и способов, направленных на обеспечение нормального функционирования этих органов в правотворческой и правоприменительной формах деятельности, имеющая своей целью реализацию в установленных законом пределах задач, стоящих перед исполкомами для достиже-*

ния позитивного результата и реализации в комплексе правовых и организационных действий<sup>2</sup>.

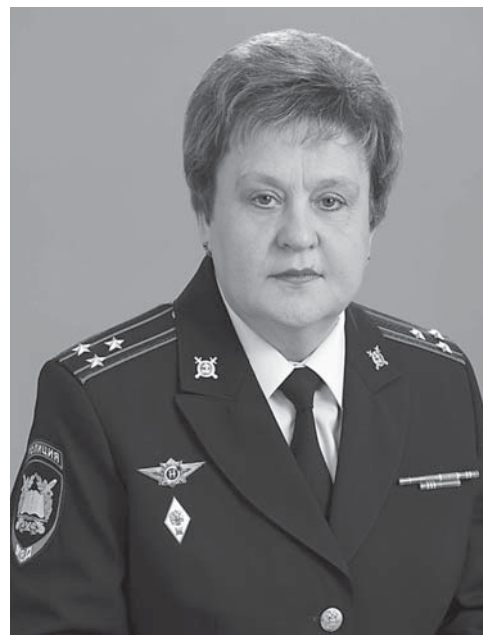
В рамках правотворческой деятельности автором были выделены следующие группы гарантий: 1) гарантии в стадии предварительного формирования государственной воли; 2) гарантии в стадии придания правовому акту властной силы и доведения его до исполнителей<sup>3</sup>.

В рамках правоприменительной деятельности автором были названы следующие виды гарантий: 1) гарантии в сфере оперативно-исполнительной деятельности по применению норм права; 2) гарантии в юрисдикционной деятельности исполкомов (при разрешении административных споров, при применении принудительных мер и др.)<sup>4</sup>.

Пик публикационной активности В. М. Кондаурова пришелся на вторую половину 1970-х – начало 1980-х гг. Он участвовал в написании нескольких коллективных монографий, подготовленных преподавательским составом кафедры государственного права и советского строительства (Руководители исполкомов. Правовой статус и организация работы. М., 1977; Совершенствование советской работы в свете положений новой Конституции СССР. Воронеж, 1978; Особенности и значение Конституции СССР 1977 года. Воронеж, 1977). В соавторстве с профессором Иваном Александровичем Галаганом (1930–1997 гг.) была подготовлена и опубликована в журнале «Правоведение» (1977. № 5) рецензия на монографию В. И. Новоселова «Правовое положение граждан в советском государственном управлении» (Саратов, 1976. – 216 с.).

Валерий Митрофанович Кондауров скоропостижно ушел из жизни 28 января 1990 г. Похоронен в г. Эртиль Воронежской области.

Сестра Валерия Митрофановича Кондаурова – Татьяна Митрофановна Занина (р. 1954 г.) – кандидат юридических наук, профессор, на службе в Воронежском институте



Сестра В. М. Кондаурова –  
Татьяна Митрофановна Занина

МВД России с 1979 г. (с 2001 по 2014 г. заведовала кафедрой, в настоящее время – профессор кафедры административного права). Имеет государственные награды.

Заслуженный сотрудник ОВД. Награждена Указом Президента Российской Федерации медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени<sup>5</sup>.

Юридическую линию династии ныне успешно продолжают сыновья Валерия Митрофановича Кондаурова: оба получили высшее юридическое образование. Роман Валерьевич Кондауров (1972 г. р.) – выпускник юридического факультета ВГУ (1994 г.), в 2009–2011 гг. – начальник Ижевского филиала Нижегородской академии МВД России, в настоящее время проживает в Воронеже, работает заместителем руководителя контрольного управления Правительства Воронежской области. Евгений Валерьевич Кондауров (1987 г. р.) – выпускник юридического факультета Воронежского института МВД России, в настоящее время работает юристом в коммерческой организации.



*Р. В. Кондауров с курсантами Ижевского филиала Нижегородской академии МВД России*

В 2018 г. Валерию Митрофановичу Кондаурову исполнилось бы 70 лет. Коллеги по юридическому факультету, много лет работавшие с В. М. Кондауровым, с теплом вспо-

минают Валерия Митрофановича, рассказывают о том, что он был добрым, отзывчивым, талантливым человеком, замечательным коллегой, хорошим другом.

**Источники:** Личное дело Валерия Митрофановича Кондаурова в архиве Воронежского государственного университета (начато: 1.09.1972 – окончено: 18.01.1985); Фотографии В. М. Кондаурова: фрагмент общего фото кафедры государственного права и советского строительства 1970-х гг. из буклета кафедры и фото из личного архива Р. В. Кондаурова; воспоминания Р. В. Кондаурова, Т. М. Заниной, В. А. Мальцева, В. Г. Просвирнина; Рассказ о Митрофане Романовиче Кондаурове, подготовленный его правнучкой Федотовой Катей для электронной книги Памяти (посвящена 70-летию Победы советского народа в Великой Отечественной войне). URL: [http://www.gimnaz1.vrn.ru/victory\\_70/6\\_a/kondaurov\\_mr.pdf](http://www.gimnaz1.vrn.ru/victory_70/6_a/kondaurov_mr.pdf) (дата обращения: 16.06.2018).

<sup>1</sup> В ЗНБ ВГУ на момент подготовки данной публикации не сохранились автореферат диссертации и диссертация В. М. Кондаурова. Автор публикации обнаружил экземпляр диссертации в фонде ФГБУ «Российская государственная библиотека». Извлечения из диссертации переданы автором в фонд библиотеки ВГУ.

<sup>2</sup> См.: Кондауров В. М. Организационно-правовые гарантии в правотворческой и правоприменительной деятельности исполкомов местных советов народных депутатов : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1981. С. 133.

<sup>3</sup> См.: Там же. С.134.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 134–135.

<sup>5</sup> См.: Коломеец Т. А. Юбилей профессора Заниной Татьяны Митрофановны // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 4.

*Воронежский государственный университет*

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

*E-mail: sazon75@mail.ru*

*Тел.: 8 (473) 220-83-78, 8-951-557-64-04*

*Voronezh State University*

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

*E-mail: sazon75@mail.ru*

*Tel.: 8 (473) 220-83-78, 8-951-557-64-04*

УДК 342.72

Т. В. Шелудякова, Ю. В. Кузьменкова

Воронежский государственный университет

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА СВОБОДНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СВОИХ СПОСОБНОСТЕЙ И ИМУЩЕСТВА В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

*В статье рассмотрено конституционное право на свободное использование своих способностей и имущества в Российской Федерации, исследовано его понятие, правомочия, основные черты. Проанализированы нормы конституций зарубежных стран на предмет закрепления в них норм о рассматриваемом праве, выявлены сходные положения. Дана сравнительная характеристика указанного конституционного права по тексту Конституции России и зарубежных стран.*

*Ключевые слова:* конституции зарубежных стран, конституционное право на свободное использование своих способностей и имущества, предпринимательская и иная, не запрещенная законом экономическая деятельность.

## THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO FREELY USE THEIR ABILITIES AND PROPERTY IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES: COMPARATIVE ANALYSIS

*The article deals with the constitutional right to free use of their abilities and property in the Russian Federation, investigated its concept, powers, the main features. Analyzed the norms of the constitutions of foreign countries for the consolidation of their rules on the law in question, identified similar provisions. The comparative characteristic of the specified constitutional right on the text of the Constitution of Russia and foreign countries is given.*

*Key words:* constitutions of foreign countries, constitutional right to free use of one's abilities and property, entrepreneurial and other economic activities not prohibited by law.

Поступила в редакцию 26 февраля 2019 г.

Актуальность темы данной статьи обусловлена тем обстоятельством, что в научных исследованиях немало внимания было уделено принципам рыночной экономики<sup>1</sup>, предмету, задачам и роли конституционной эко-

номики на современном этапе<sup>2</sup>, правовому регулированию права на предпринимательскую деятельность в России и за рубежом<sup>3</sup>, вопросам судебной практики по делам о свободе экономической деятельности<sup>4</sup> и т. д. Конституционное право на свободное использование способностей и имущества для

---

© Шелудякова Т. В., Кузьменкова Ю. В., 2019

занятия предпринимательской деятельностью в России и зарубежных странах весьма нечасто являлось объектом самостоятельного исследования, несмотря на практическую актуальность и значимость.

Конституция Российской Федерации, закрепляя право на свободное использование способностей и имущества, не предусматривает каких-либо ограничений по имущественному положению или иному критерию. Достаточно ли у субъекта способностей и имущества для осуществления различных видов экономической деятельности – определяет он сам. При этом существуют некоторые ограничения в действующем законодательстве: например, заниматься предпринимательской деятельностью может лицо, имеющее полную дееспособность; а что касается реализации трудовой деятельности, то по общему правилу она допускается с 16 лет<sup>5</sup>. Право на занятие экономической деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности, ограничивается также для некоторых категорий лиц, таких, например, как члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, военнослужащие и некоторые другие категории населения.

Согласно ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности<sup>6</sup>. Данная статья закрепляет два правомочия: а) право на свободное использование своих способностей; б) право на свободное использование своего имущества. При этом законодатель выделяет две формы реализации для этого использования: для занятия предпринимательской деятельностью и для занятия иной не запрещенной законом экономической деятельностью. Указанные две формы реализации представляют собой разновидности экономической деятельности. Отсюда можно сделать вывод, что предпринимательская деятельность является состав-

ной частью деятельности экономической, а право на свободное использование своих способностей и имущества распространяется на всю экономическую деятельность в целом.

В научной литературе вопрос свободного использования своих способностей и имущества разработан достаточно узко. Основным разработчиком данной темы является С. А. Егоров, который в своей диссертации раскрывает право на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью<sup>7</sup>. Позднее определенный вклад в эту тематику внес А. А. Синев, который в научной статье дал свое понятие праву на свободное использование своих способностей и имущества для занятия экономической деятельностью<sup>8</sup>.

Итак, предлагается осмыслить основные термины, используемые в тексте ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации. «Свободное использование своих способностей» представляет комплексное понятие, ключевым термином которого является слово «способность». Данный термин употребляется в смысле «индивидуально-психологических особенностей личности, являющихся условием успешного выполнения той или иной продуктивной деятельности»<sup>9</sup>.

Так, С. А. Егоров определяет свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью «как осознанное, незатрудненное, неограниченное, нестесненное применение и употребление личностью комплекса своих индивидуально-психологических свойств и особенностей, необходимых для организации и успешного ведения предпринимательской деятельности»<sup>10</sup>.

При этом вышеуказанный автор определяет право на свободное использование своих способностей как: «одну из форм проявления свободы личности в сфере экономики; как одно из ведущих социально-экономических прав; а также как комплексное субъективное право граждан для ведения предпринимательской деятельности». Данная дефи-

ниция определяет свободное использование своих способностей только для занятия именно предпринимательской деятельностью, однако она, на наш взгляд, подходит и для экономической деятельности в целом.

Иначе определяет рассматриваемое право А. А. Синев. Он определяет его как «возможность использовать свои навыки, знания, умения и имущество для производства, обмена и (или) распределения материальных и духовных благ в целях удовлетворения духовных и материальных потребностей индивида, группы лиц или всего общества в определенных Конституцией РФ и федеральным законодательством пределах»<sup>11</sup>.

При сравнении двух дефиниций конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества можно отметить, что А. А. Синев определяет его как «возможность применения своих способностей», а С. А. Егоров как «непосредственно применение и употребление своих способностей, т. е. уже как их непосредственную реализацию». Стоит отметить, что Конституция Российской Федерации закрепляет лишь такую возможность, но не обязывает к этому. А вот достаточно ли у субъекта способностей и имущества для осуществления экономической деятельности, определяет он сам.

Также А. А. Синев не разделяет право на свободное использование своих способностей и право на свободное использование своего имущества, объединяя их в одну дефиницию, тогда как С. А. Егоров рассматривает только право на свободное использование своих способностей, не затрагивая право на свободное использование имущества.

Л. В. Лазарев в комментарии к Конституции Российской Федерации отдельно рассматривает два понятия: «способность» и «имущество». Под «имуществом» понимаются не только вещи и иные объекты гражданского права, указанные в ст. 128 Гражданского Кодекса РФ (далее ГК РФ). Имущество используется в качестве «собираемого

понятия, включающего не только предметы материального мира, имущественные права на них, но и информацию, энергию, результаты интеллектуальной деятельности и исключительные права на них, а также имущественные комплексы, природные богатства и пр.»<sup>12</sup>. Однако В. В. Лазарев не раскрывает дефиницию конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества.

На наш взгляд, определение, предложенное А. А. Синевым, является достаточно полным и исчерпывающим, хотя и объединяет сразу два термина. И это определение более взаимосвязано именно с возможностью использования как способностей, так и имущества для занятия экономической деятельностью.

В конструкции ст. 34 упоминается «иная не запрещенная законом экономическая деятельность». Если определение предпринимательства имеет законодательное определение (ст. 2 ГК РФ), то на наш взгляд, наиболее удачным определением «иной экономической деятельности» является следующее: «она представляет собой разумную деятельность человека, прямо не направленную на получение прибыли, но предполагающую использование его способностей и имущества для удовлетворения материальных потребностей и интересов»<sup>13</sup>. По мнению В. В. Лазарева, к иной экономической деятельности могут быть отнесены: «игра на бирже и участие в лотерее, инвестирование сбережений; рента и пожизненное содержание; ведение подсобного хозяйства, не носящее товарного характера; благотворительность и меценатство; организация ассоциаций и союзов без целей извлечения прибыли и др.»<sup>14</sup>.

Следовательно, резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что конституционное право на свободное использование способностей и имущества для занятия предпринимательской деятельностью закрепляет объективную возможность человека



для своего развития больше как существа социального, а для свободного использования своих способностей и имущества – для обеспечения своей жизнедеятельности и самореализации как личности.

При анализе закрепления положения о свободном использовании своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности в конституциях зарубежных стран можно отметить следующее. Указанное право отсутствует в Конституциях следующих государств: Бельгия, США, Швеция, Швейцария, Япония и некоторые другие. Что касается регулирования права частной собственности, то оно закреплено в Конституциях ФРГ, Испании, Франции, Италии, Филиппин и пр. «Конституционное закрепление права личности на занятие предпринимательской деятельностью свойственно в основном бывшим социалистическим странам. Именно в конституциях этих стран вопросы предпринимательской деятельности решены наиболее полным образом. Большинство конституций развитых стран закрепляют право собственности, а не право на предпринимательскую деятельность»<sup>15</sup>.

Показательно, что в ч. 4 ст. 26 Конституции Республики Казахстан закреплено, что «каждый имеет право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности». Те же нормы сформулированы и в Конституции Кыргызской Республики в ст. 16.

Конституция Венгерской Республики в ч. 2 ст. 9 признает и поддерживает право на предпринимательскую деятельность и на свободную конкуренцию в экономике. В ч. 1 ст. 35 Конституции Словакии закрепляется право каждого заниматься предпринимательской и иной приносящей доход деятельностью. В конституциях некоторых государств данное право закреплено в несколько иной формулировке. Так, Конституция Ту-

рецкой Республики в ст. 48 закрепляет право каждого свободно работать и заключать контракты в той области, которую он выбрал.

Следовательно, право на свободное использование своих способностей и имущества для занятия предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью встречается крайне редко в тексте конституций зарубежных стран. На этом фоне регламентация и конкретизация рассматриваемого права в Конституции Российской Федерации является ее несомненным плюсом.

Важнейшими тенденциями развития конституционного законодательства являются социализация собственности и появление новых принципов регулирования частной собственности. В последние полвека почти не встречается конституций, содержащих привычное для прежних времен положение о «священной и неприкосновенной» частной собственности<sup>16</sup>. Таковой является Конституция Российской Федерации, особенностью которой является «весьма широкий круг конституционных полномочий частного собственника при отсутствии положений о его социальных обязанностях, о возможности национализации собственности». Так, например, по ст. 14 Основного закона ФРГ 1949 г. «собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общему благу»<sup>17</sup>.

Однако, на наш взгляд, это не является минусом, поскольку частная собственность, помимо того, что является одним из базисов демократического строя общества, в Конституции Российской Федерации рассматривается еще и как один из инструментов развития личности и способствует ее самореализации.

Таким образом, конституционное право на свободное использование своих способностей и имущества для занятия предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью в той формулировке, как оно закреплено в Конституции России, встречается крайне редко в тексте

конституций зарубежных стран, что является ее несомненным плюсом. Указанное право закрепляет объективную возможность для развития человека как существа социально-

го, а также свободного использования своих способностей и имущества для обеспечения своей жизнедеятельности и самореализации как личности.

<sup>1</sup> См.: *Бондарева Е. А.* Принципы рыночной экономики в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации // Конституционализм и государственное устройство. 2017. № 1 (9). С. 30–36.

<sup>2</sup> См.: *Бондарева Е. А.* Предмет и задачи конституционной экономики в современном государстве // Конституционализм и государственное устройство. 2015. № 1 (7). С. 97–103; *Ее же.* Роль конституционной экономики в формировании политики современного государства // Общество и право. 2015. № 2 (52). С. 35–39.

<sup>3</sup> См.: *Тюнина И. И., Шелудякова Т. В.* Правовое регулирование конституционного права на предпринимательскую деятельность в законодательстве субъектов Российской Федерации (на примере Саратовской и Воронежской областей) // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2018. № 3. С. 23–27; *Салохидинова С. М.* Конституционно-правовое закрепление права на предпринимательскую деятельность в Республике Таджикистан и зарубежных странах (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 27–30.

<sup>4</sup> См.: *Николаева Т. А.* Российская и зарубежная судебная практика по делам о свободе экономической деятельности (на примере налоговых споров) // Современное право. 2016. № 10. С. 98–102.

<sup>5</sup> См.: Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М. П. Авдеевкова [и др.]; рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев, науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2013. С. 174.

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>7</sup> См.: *Егоров С. А.* Конституционно-правовые основы права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 34.

<sup>8</sup> См.: *Синев А. А.* Право на свободное использование своих способностей и имущества для не запрещенной законом экономической деятельности : основания и пределы ограничения. URL: <http://femida-science.ru/index.php/home/vypusk-5/item/165-pravo-na-svobod-isp-svoih-sposob>

<sup>9</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. В. Лазарева. М., 2009.

<sup>10</sup> *Егоров С. А.* Указ. соч. С. 39.

<sup>11</sup> *Синев А. А.* Указ. соч.

<sup>12</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации // под общ. ред. Л. В. Лазарева...

<sup>13</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / авт. кол.: Е. Б. Абросимова [и др.]; под общ. ред. В. Д. Карповича. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2002. С. 132.

<sup>14</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации // под общ. ред. Л. В. Лазарева...

<sup>15</sup> *Салохидинова С. М.* Конституционно-правовое закрепление права на предпринимательскую деятельность в Республике Таджикистан и зарубежных странах (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 27–30.

<sup>16</sup> См.: *Ширипов Д. В.* Понятие права собственности и его закрепление в Конституции Российской Федерации и других нормативных правовых актах. URL: <http://www.jourclub.ru/35/1629/2/#i-2>

<sup>17</sup> См.: *Маклаков В. В.* Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 171.

Воронежский государственный университет

**Шелудякова Т. В.**, преподаватель кафедры  
конституционного и муниципального права

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru  
Тел.: 8-951-850-38-98

**Кузьменкова Ю. В.**, студент

E-mail: nefeliya@gmail.com  
Тел.: 8-908-148-85-74

Voronezh State University

**Sheludyakova T. V.**, Lecturer of the Constitutional  
and Municipal Law Department

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru  
Tel.: 8-951-850-38-98

**Kuzmenkova Yu. V.**, Student

E-mail: nefeliya@gmail.com  
Tel.: 8-908-148-85-74

---

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

УДК 342.71

**Е. А. Бондарева, В. В. Филонова**

*Воронежский государственный университет*

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

*В статье рассматривается современное состояние миграционных процессов в условиях глобализации, выявлены их основные направления, исследуются вопросы их влияния на социально-экономическое положение территории, состояние национальной безопасности в России и зарубежных странах.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: миграция, национальная безопасность, стратегия национальной безопасности, концепция государственной миграционной политики, глобализация.*

## LEGAL REGULATION OF MIGRATION PROCESSES IN THE MODERN STATE

*The article discusses the current state of migration processes in the context of globalization, identifies their main directions, examines the issues of their influence on the socio-economic situation of the territory, the state of national security in Russia and foreign countries.*

*Key words: migration, National security, national security strategy, concept of state migration policy, globalization.*

Поступила в редакцию 5 февраля 2019 г.

В условиях современного развития информационных технологий, средств транспорта и связи миграционные процессы приобретают все более многогранный характер и становятся неизбежным явлением, сопутствующим изменению качества жизни населения всех стран. Люди все чаще выезжают за пределы государства проживания с целью учебы, трудоустройства или осуществления предпринимательской и иной деятельности.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских

и политических правах 1966 г. составляют правовой фундамент миграционных процессов и закрепляют: право на свободу передвижения, выбор места жительства, право покинуть любую страну и возвращаться в свою страну, право на гражданство и ряд других фундаментальных положений.

В настоящее время сложилась система мер государственного регулирования иммиграции, включающая в себя законодательство о юридическом, политическом и профессиональном статусе иммигрантов в той или иной стране, национальные службы иммиграции, а также межгосударственные соглашения по вопросам миграции.

---

© Бондарева Е. А., Филонова В. В., 2019

На международном уровне деятельность национальных иммиграционных служб координируется службой СОПЕМИ (Система постоянного наблюдения за миграцией), которая создана странами – членами ОЭСР (Организации экономического и социального развития). В межправительственных договорах о найме иностранной рабочей силы оговариваются условия пребывания мигрантов в принимающей стране, соблюдение которых призвано защитить интересы мигрантов. Так, в межправительственных соглашениях о найме иностранной рабочей силы, заключаемых между ФРГ и странами-экспортерами, есть положение о том, что наем и оплата иностранных рабочих осуществляются работодателями на основании тех же пунктов тарифных договоров, что и для немецких рабочих. Иммиграционные службы стран ведут контроль, прежде всего за въездом иностранных работников в страну, посредством выдачи разрешения на срок в соответствии с заявками предпринимателей<sup>1</sup>.

Первым этапом регулирования миграционных процессов считается организация вербовки иностранных рабочих, осуществляемая на основе межправительственных документов, которые могут быть двусторонними и многосторонними. В данных соглашениях устанавливаются определенные количественные лимиты (квоты) на въезд граждан в страну. Многосторонние соглашения заключены, например, между странами Европейского союза. Особое значение здесь приобретает регулирование иммиграции из третьих стран (т. е. из стран, не входящих в Европейский союз)<sup>2</sup>.

Становление миграционного законодательства в Российской Федерации приходится на начало 1990-х гг. Оно было призвано в экстренном порядке урегулировать проблемы массовой вынужденной миграции из бывших республик СССР в Россию. Россия присоединилась практически ко всем международно-правовым актам в области прав человека, а также к правовым актам, регулирующим правоотношения в сфере миграции<sup>3</sup>.

Конституция России 1993 г.<sup>4</sup> установила базовые нормы: право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства; каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться в страну (ст. 27).

Одним из важнейших факторов мирового развития на современном этапе является глобализация, затронувшая все человечество, поставившая на повестку дня необходимость выработки адекватных ответов на новые вызовы как для отдельного государства, так и всего мирового сообщества. Процессы глобализации отличаются высоким динамизмом и взаимозависимостью событий во всех сферах международных отношений. Более того, при формировании внешней и внутренней политики любого государства невозможно игнорировать указанное явление, независимо от того, является конкретная страна участником глобализационных процессов или нет.

Одним из адекватных индикаторов социально-экономического благосостояния страны, а также фактором, влияющим на стабильность нашего государства в территориальном аспекте, является миграция, представляющая собой сложное общественное явление, отличающееся значительным разнообразием. В различные формы миграции в мире ежегодно вовлечено около 2–3 % населения. За период конца 80-х – начала 2000-х гг. доля мигрантов удвоилась, достигнув почти 200 миллионов человек<sup>5</sup>.

Международная миграция все более и более превращается в фактор, влияющий не только на социально-экономическую и демографическую ситуацию конкретного государства, но в ближайшем будущем способный кардинальным образом изменить существующую картину мира.

Поскольку миграция населения в настоящее время приобретает глобальный характер, ее последствия проявляются в различных сферах: политической, социальной, культур-

но-психологической, этнической, религиозной и др. Более того, эти последствия имеют не только позитивный, но и негативный характер, становясь, таким образом, источником противоречий и конфликтов.

Указанные факторы, наряду с другими, требовали новых подходов к миграционной политике, основной задачей которой является создание и поддержание баланса интересов участников международных отношений, участвующих в регулировании процессов в данной сфере.

Мировая практика свидетельствует, что обычно ограничения принимающих стран не распространяются на работников:

- претендующих на малооплачиваемую работу, работу с тяжелыми и вредными условиями труда, непрестижную и малоквалифицированную работу;

- специалистов быстроразвивающихся и приоритетных сфер экономической деятельности, таких как инженеры по электронике, представителей редких профессий (огранщиков алмазов, реставраторов картин и старинных рукописей);

- руководящий персонал фирм и их подразделений, а также предпринимателей, которые переносят свою деятельность в принимающую страну и создают новые рабочие места<sup>6</sup>.

В последние годы многие страны (Швеция, Финляндия, Австрия) стараются ужесточить контроль за въездом иностранных работников из-за растущей нелегальной иммиграции. Так, Швеция готова требовать от иммигранта не только предъявления уже подписанного контракта на работу, но и документов, которые могут подтвердить знание шведского или английского языка, а также подтверждение о найме жилья.

В ряде западноевропейских стран приняты программы, направленные на стимулирование репатриации (возвращение эмигрантов на родину). Например, в Германии и во Франции вводились материальные выплаты в результате добровольного увольнения иностранных рабочих, а также их возвращения

на родину. В ФРГ вводились выплаты португальским и турецким рабочим, которые выплачивались лишь через полгода после их возвращения на родину.

Кроме программ, стимулирующих репатриацию путем выплаты денежных сумм, страны-импортеры рабочей силы разрабатывали механизмы, направленные на облегчение возвращающихся рабочих в родные страны. Франция в числе первых среди стран Западной Европы еще в 1975 г. ввела систему профподготовки для иммигрантов из Туниса, Алжира, Марокко, Мали, Португалии, Турции, Югославии, Испании. ФРГ в начале 1970-х гг. объявила аналогичную программу профессиональной подготовки иностранцев из Турции, Югославии, Греции. Однако число иностранцев, прошедших обучение в рамках этой программы, было весьма незначительно и не дало ощутимых результатов в плане стимулирования репатриации.

Одной из мер, направленных на ограничение численности иностранных рабочих, является установленная в некоторых европейских странах «плата» государству за наем иностранных рабочих, которая постепенно растет. Но несмотря на этот «налог», предпринимателям во многих случаях выгодно использовать иностранную рабочую силу, особенно нелегальную, как менее защищенную и более управляемую<sup>7</sup>.

Наряду с государственным регулированием иммиграции, действует государственное регулирование и эмиграции. Оно особенно развито в тех странах, где экспорт рабочей силы является важным элементом экономического развития.

В последнее время миграция все больше становится вызовом, и даже угрозой безопасности не только личности, общества, государства, но и охватывает более высокие уровни (глобальный, региональный, национальный).

Интенсивный миграционный поток из стран Ближнего Востока и Северной Африки в Европу, возникший в 2014–2015 гг., становится причиной негативных социально-эко-

номических процессов в европейских государствах, а также способствует проникновению в эти государства членов криминальных, террористических и экстремистских структур, что может стать угрозой для России и сопредельных с ней государств.

Население России с начала 1990-х гг. сокращалось. Своего максимума – 148,3 млн человек – оно достигло в 1992 г. Согласно переписи населения 2002 г. численность населения России составила 145,2 млн человек, а за период с 2002 по 2010 г. сократилось на 1,6 % – до 142,9 млн. По прогнозу Госкомстата, рассчитанному от базы переписи 2010 г., к 2026 г. население России уменьшится до 134 млн человек, а по расчетам Центра демографии и экологии человека Института народохозяйственного прогнозирования РАН при сохранении сложившихся тенденций его численность может сократиться до 98 млн человек в 2051 г.<sup>8</sup> В стратегическом плане даже при благоприятном прогнозе удельный вес населения России может снизиться к тому времени до одного с небольшим процента от населения мира, а плотность его проживания сократится с 9 до 6,5 человек на квадратный километр. С геополитической точки зрения, данное обстоятельство с учетом прогнозируемого дальнейшего усиления перенаселенности стран может представлять реальную угрозу национальной безопасности России.

В 2012–2017 гг. миграционный приток в Россию компенсировал естественную убыль населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики. Суммарный миграционный прирост за указанный период составил 1,1 млн человек. На территории Российской Федерации ежегодно пребывает около 10 млн иностранных граждан и лиц без гражданства<sup>9</sup>.

Привлечение иностранных работников должно осуществляться в соответствии с политическими и экономическими интересами России, так как трудовая миграция во всех странах превратилась в неотъемлемый элемент мировой экономики. Установка государ-

ства на иммиграцию как единственный механизм, способный корректировать демографическую структуру, в определенной степени результативна, но не является универсальным средством решения проблемы<sup>10</sup>. Данный тезис нашел свое подтверждение в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.: «Основным источником восполнения населения Российской Федерации и обеспечения национальной экономики трудовыми ресурсами должно оставаться его естественное воспроизводство. Миграционная политика является вспомогательным средством для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем» (п. 15)<sup>11</sup>.

«Обеспечение национальной безопасности является важнейшим направлением деятельности современного российского государства. От успешного решения существующих здесь проблем зависит будущее России как полноправного, суверенного субъекта международного права. В разные исторические периоды развития нашей страны характер угроз национальной безопасности являлся неодинаковым»<sup>12</sup>.

Вопросы миграции неоднократно становились предметом рассмотрения в Посланиях Президента РФ российскому парламенту. Так, в 2005<sup>13</sup> и 2006<sup>14</sup> гг. одной из приоритетных задач, поставленных главой государства, являлась выработка эффективной миграционной политики, суть которой в создании условий для повышения привлекательности России для наших соотечественников, проживающих за рубежом, при обеспечении эффективного противодействия нерегулируемой миграции. В 2008 г. Президент России называет одной из причин, обостряющих межэтнические, межконфессиональные отношения, нелегальную миграцию и обращает внимание на следующие вопросы:

- необходимость оптимизации организации миграционных процессов внутри страны;
- создание реальных условий для повышения мобильности российских граждан;

– совершенствование механизмов регулирования внешней миграции, которые должны получить правовое оформление, адекватное потребностям нашей страны, масштабам самой миграции<sup>15</sup>.

В 2011 г. глава государства обращает внимание на международную и внутреннюю миграцию в крупных городах России, которые создают серьезную напряженность и не способствуют гармонизации межнациональных отношений, что обуславливает необходимость устранения экономической основы для массовой внутренней миграции, а также для концентрации внешней миграции в отдельных регионах страны<sup>16</sup>.

В 2012 г. лейтмотивом в Послании Президента по вопросам в рассматриваемой сфере были, с одной стороны, положения об ужесточении наказания в сфере государственного учета за незаконную миграцию, с другой – о необходимости повышения роли общественных институтов в области миграционной политики, о стимулировании миграционных потоков в инвестиционно-привлекательные регионы России<sup>17</sup>.

В 2013 г. глава государства вновь обращает внимание на роль иностранной трудовой миграции в обострении криминогенной обстановки, в деформации структуры занятости, в возникновении дисбалансов в социальной сфере, провокации национальных конфликтов<sup>18</sup>.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.<sup>19</sup> провозглашала переход России к новой государственной политике в области национальной безопасности. Одной из стратегических целей обеспечения национальной безопасности в данной сфере провозглашается стабилизация численности населения, коренное улучшение демографической ситуации (п. 45). Следует отметить, что миграционные процессы рассматривались в Стратегии в следующих аспектах:

1) обострение мировой демографической ситуации, рост неконтролируемой и незаконной миграции как фактор, оказыва-

ющий негативное влияние на обеспечение национальных интересов (п. 10);

2) рациональная организация миграционных потоков как условие обеспечения национальной безопасности (п. 48);

3) сохранение условий для незаконной миграции как один из главных стратегических рисков и угроза национальной безопасности (п. 58);

4) проведение рациональной региональной миграционной политики – как направление деятельности сил обеспечения национальной безопасности (п. 52).

Одной из основных задач по реализации развития системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики является оптимизация потоков трудовой миграции исходя из потребностей национальной экономики (подп. 12 п. 16)<sup>20</sup>.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ № 683 от 31 декабря 2015 г.<sup>21</sup>, незаконная миграция выделяется в качестве одной из главных угроз национальной и общественной безопасности (п. 43), а также безопасности в области экономики (п. 56).

По состоянию на сегодняшний день, к сожалению, цели и задачи, поставленные в вышеуказанных стратегических программных документах, не реализованы. Российская миграционная политика несовершенна, носит до сих пор фрагментарный характер, слабо увязана с перспективами социально-экономического развития страны, с демографическими процессами. Современное законодательство России в рассматриваемой сфере представляет собой сложную, постоянно развивающуюся и изменяющуюся юридическую конструкцию: нормативно-правовая база насчитывает более 250 актов, большинство из которых носит подзаконный характер. Указанные акты принимаются бессистемно и хаотично, как реакция на то или иное явление, возникающее в правоприменительной практике. Как следствие, миграционное законода-



тельство изобилует множеством противоречий, бланкетных норм. Практика отсылочных норм зачастую чревата не только возможностью неопределенности и произвола, но и пробельностью в правовом регулировании. Вновь принимаемые акты не всегда согласуются с ранее принятыми документами.

В частности, указанные обстоятельства нашли очередной раз подтверждение на государственном уровне. Одной из задач миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. является совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, обеспечивающих в том числе:

- установление простых, прозрачных, понятных для граждан и исполнимых правил, отвечающих целям и принципам политики государства в данной сфере, свободных от административных барьеров и обусловленных ими издержек (в том числе условий въезда в Российскую Федерацию, приобретения гражданства Российской Федерации);

- повышение эффективности мер регулирования численности привлекаемых иностранных работников с учетом потребностей экономики России и интересов ее граждан и ряд других (см.: п. 18, 21–27 Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 гг.).

На политическом уровне осознается важность трудовой миграции в сторону либерализации национального законодательства. Правотворческий процесс, направленный на совершенствование миграционного законодательства России, продолжается и сегодня. На основе мониторинга применения правовых норм предпринимаются законодательные меры по устранению пробелов и противоречий в правовой базе. В последние годы интенсивность миграционных процессов увеличилась (конфликт на юго-востоке Украины, присоединение Крыма, тесные интеграционные процессы в ЕАЭС, экономические связи с Китайской Народной Республикой и т. п.).

Российская Федерация аккумулирует масштабные миграционные потоки. По дан-

ным МВД России, на территорию России в различных целях (туризм, учеба, работа, лечение и т. п.) в 2017 г. въехало более 17,1 млн иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранные граждане). Для трудовой деятельности иностранным гражданам оформлено (продлено) более 1,7 млн патентов и 148,3 тыс. разрешений на работу. Всего же по состоянию на 1 января 2018 г. на территории Российской Федерации находилось 9,3 млн иностранных граждан.

По состоянию на январь 2019 г. увеличивается количество граждан, которые приняли решение о приобретении гражданства Российской Федерации по сравнению с 2018 г.<sup>22</sup>

На сегодняшний день является актуальным определение правового положения лиц, освобожденных из мест заключения, в отношении которых Минюстом Российской Федерации вынесено решение о нежелательности их пребывания на территории России, и помещенных для исполнения решений о депортации в Центр временного содержания иностранных граждан (далее – ЦВСИГ).

Есть практика, когда лица, направленные по решению суда в ЦВСИГ, не имеют документов, удостоверяющих их личность и подтверждающих гражданскую принадлежность. В этих случаях сроки исполнения органами ФССП России решений о депортации продлеваются, потому что в МВД РФ долго выясняют гражданскую принадлежность данных лиц, поэтому сроки содержания их в ЦВСИГ затягиваются. непогашенная или неснятая судимость является препятствием для получения разрешения на временное проживание, вида на жительство или приобретения гражданства России этими лицами<sup>23</sup>.

Поступающие обращения к Уполномоченному показывают, что лица, ищущие убежище на территории Российской Федерации, имеют сложности при подаче соответствующих заявлений в миграционные органы. Сотрудники подразделений по делам миграции органов внутренних дел совершенно верно требуют от заявителей предъявления дей-

ствительных документов, удостоверяющих их личность, виз либо миграционных карт. Для граждан иностранных государств, прибывающих в Россию через территорию третьих стран и зачастую утративших принадлежащие им документы, их отсутствие становится фактом отказа в рассмотрении просьбы об убежище либо нарушения сроков рассмотрения их ходатайств.

Органы исполнительной власти субъектов РФ устанавливают квоты для мигрантов согласно миграционной ситуации и экономическому положению в каждом регионе, который, к слову, имеет право самостоятельно устанавливать квоты на количество мигрантов.

Большинство квот на временное проживание в 2019 г. получил Центральный федеральный округ. На Приволжье выделили 14 200 мест, в Сибирь могут отправиться 9620 человек, на Дальний Восток – 6130. Если считать по регионам, то больше всего получила Московская область (4000 квот), Самарская область (3800), Краснодарский край (3500) и Ростовская область (3500).

Стоит сказать, в этом году впервые сокращается доля участия трудовых мигрантов в секторе строительства. Но это не затронет три региона: г. Москва, Амурская область, Хабаровский край.

Также будет уменьшена допустимая доля иностранных работников в организациях коммерческих пассажирских и грузовых перевозок. Возможен запрет мигрантам на работу в такси.

В остальном список ограничений не изменился: мигрантам не разрешается работать на нестационарных торговых объектах, на рынках и в розничной торговле вне магазинов, палаток и рынков, а также торговать фармацевтикой.

В результате проведенного исследования можно констатировать следующее.

Во-первых, в сфере миграции сложилась противоречивая ситуация: с одной стороны, низкие показатели экономического роста, сложная демографическая ситуация в стране

требуют воспроизводства численности населения и трудовых ресурсов за счет внешней миграции, с другой стороны, избыток в государстве инородных этнических общин угрожает национальной безопасности, территориальной целостности России, ведет к разрушению культуры ее коренных народов. То есть государство заинтересовано в пополнении населения за счет миграции, но в то же время опасается всплеска социальных конфликтов и вынуждено сдерживать этот процесс.

Во-вторых, важными направлениями развития миграционных процессов являются: увеличение объемов и расширение географии территорий миграционных перемещений; появление новых типов мигрантов; расширение вынужденной миграции в свете последних политических событий в мире; применение эмиграции для решения проблем занятости у себя в государстве; повышение роли миграции в социальных изменениях макро- и микроуровней, которые происходят в мире.

В-третьих, миграционное законодательство России является динамично развивающейся сферой отечественного права: идет процесс совершенствования нормативных правовых актов, регулирующих развитие миграционных процессов, и одновременно усложняется предмет правового регулирования. Принятое значительное количество правовых актов, регулирующих сферу миграционных отношений, не позволяет адаптировать имеющуюся структуру и качественный состав миграционных потоков к стратегическим государственным потребностям. Негативно сказывается неуправляемый, спонтанный характер миграции. Данная ситуация связана с бессистемностью и нестабильностью нормативно-правовой базы, регулирующей различные стороны миграционной политики, а также отсутствием легально установленных понятий миграции, миграционного процесса и миграционной политики. Указанные обстоятельства обуславливают необходимость совершенствования законодательства и правоприменительной практики

ки в целях дифференцированного подхода к миграционным процессам в различных субъектах Российской Федерации.

В-четвертых, процессы глобализации повысили интенсивность внешней миграции в большинстве стран мира, в том числе и в Российской Федерации. В связи с этим необходима дифференциация правового регулирования в зависимости от типа миграции, т. е. в первоочередном порядке должны подвергаться правовому воздействию следующие виды миграции: трудовая, миграция высококвалифицированных специалистов, миграция соотечественников за рубежом, вынужденная миграция, образовательная миграция, медицинская миграция.

В целях повышения гарантий экономических мигрантов необходимо не только предпринимать меры для борьбы с нелегальной миграцией, но кроме того:

– установить в законодательстве большее число обязанностей работодателей (например, обеспечивать мигрантов жильем, отвечающим санитарным нормам, предоставлять возможность изучать русский язык). Для добросовестных работодателей можно предоставить дополнительные налоговые льготы и закрепить их в Налоговом кодексе

Российской Федерации или увеличить квоты на привлечение иностранной рабочей силы;

– внести изменения в КоАП РФ в части предельного срока содержания иностранных лиц в ЦВСИГ, а также взять на контроль сложившуюся ситуацию с условиями содержания иностранных граждан в данных центрах и принять меры по их улучшению;

– в ч. IV раздела XII Трудового Кодекса РФ ввести главу, регулиующую положение работников-мигрантов.

Миграционная политика – важный механизм для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем. Она должна быть направлена на создание благоприятного режима для добровольного переселения в Россию лиц (в том числе покинувших ее), которые способны органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества.

Современная миграционная политика должна предусматривать комплекс гарантий как для коренного населения, так и для вновь прибывших лиц, должен быть найден компромисс между необходимостью привлечения иностранных трудовых ресурсов и национальными интересами.

<sup>1</sup> См.: Чесноков А. Международное регулирование прав переселенцев // Международные процессы. 2013. № 1. С. 67–77.

<sup>2</sup> См.: Цапенко И. П. Развитие государства : интеграционная политика в отношении переселенцев // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 3. С. 45–52.

<sup>3</sup> См.: Эдилова Р. Э. Нормативно-правовое регулирование миграционных отношений в России : проблемы и пути их преодоления // Молодой ученый. 2012. № 2. С. 204–206.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>5</sup> См.: Рязанцев С. В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии : тенденции, последствия, регулирование. М., 2007. С. 18.

<sup>6</sup> См.: Судоплатов П. А. Новые тенденции миграции и миграционной политики в государствах Европейского Союза // Народонаселение. 2015. № 4. С. 21–35.

<sup>7</sup> См.: Вальтер Н. Эра величайшего переселения народов // Internationale Politik (Миграция и безопасность). 2006. № 2. С. 11–13.

<sup>8</sup> ИНТЕРФАКС. Итоги переписи : россияне в минусе, москвичи в плюсе // Всероссийская перепись населения. URL: [http://www.perepis-2010.ru/news/detail.php?ID=6274&sphrase\\_id=66297](http://www.perepis-2010.ru/news/detail.php?ID=6274&sphrase_id=66297)

<sup>9</sup> См.: О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента от 31 октября 2018 г. № 622 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45. Ст. 6917.

<sup>10</sup> Замещение населения только за счет внешних мигрантов для России означает, что за 2000–2050 гг. (по прогнозу ООН) РФ должна принять только для поддержания общей численности населения около 25 млн человек; для сохранения численности трудоспособного населения – около 36 млн человек. (См.: *Ермаков С. П., Захарова О. Д.* Демографическое развитие России в первой половине XXI в. М., 2000. С. 28).

<sup>11</sup> *Бондарева Е. А.* Миграционная политика как фактор обеспечения национальной безопасности России и ее субъектов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2012. № 1 (12). С. 70.

<sup>12</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45. Ст. 6917.

<sup>13</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. // Рос. газета. 2005. 26 апр.

<sup>14</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 г. // Рос. газета. 2006. 11 мая.

<sup>15</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Рос. газета. 2008. 6 нояб.

<sup>16</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. // Рос. газета. 2011. 23 дек.

<sup>17</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. // Рос. газета. 2012. 13 дек.

<sup>18</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. // Рос. газета. 2013. 13 дек.

<sup>19</sup> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Рос. газета. 2009. 19 мая.

<sup>20</sup> О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента от 13 мая 2017 г. № 208 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.

<sup>21</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

<sup>22</sup> Статистические сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации по данным МВД РФ. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya>

<sup>23</sup> См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // Рос. газета. 2018. 17 апр.

*Воронежский государственный университет*

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

E-mail: [e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru)  
Тел.: 8 (473) 220-83-78

**Филонова В. В.**, магистр кафедры  
конституционного и муниципального права

E-mail: [filonova-v@inbox.ru](mailto:filonova-v@inbox.ru)  
Тел.: 8-920-422-43-29

*Voronezh State University*

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

E-mail: [e-a-bondareva@ya.ru](mailto:e-a-bondareva@ya.ru)  
Tel.: 8 (473) 220-83-78

**Filonova V. V.**, Master-student of the Constitutional  
and Municipal Law Department

E-mail: [filonova-v@inbox.ru](mailto:filonova-v@inbox.ru)  
Tel.: 8-920-422-43-29

**А. А. Ефремов**

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ*

## **СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРИМЕНТОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ\***

*Статья посвящена анализу развития правового регулирования специальных правовых режимов для проведения экспериментов, в том числе «регуляторных песочниц», а также существующим законодательным проблемам их широкого внедрения, соотношению экспериментального правового регулирования со стратегическим планированием и юридическим прогнозированием.*

*Ключевые слова: государственное управление, правовые режимы, правовые эксперименты, «регуляторные песочницы».*

## **SPECIAL LEGAL REGIMES FOR CONDUCTING EXPERIMENTS IN PUBLIC ADMINISTRATION**

*The article is devoted to the analysis of the development of legal regulation of special legal regimes for conducting experiments, including “regulatory sandboxes”, including the existing legislative problems of their widespread adoption, the relationship of experimental legal regulation with strategic planning and legal forecasting.*

*Key words: public administration, legal regimes, legal experiments, “Regulatory sandboxes”.*

Поступила в редакцию 4 марта 2019 г.

Бурное развитие технологий, в первую очередь цифровых, оказывает качественное влияние на все сферы общественных отношений, в том числе государственное управление. В этих условиях возникает проблема разрыва между потребностями правового регулирования и действующим регулированием, которое формируется в рамках достаточно длительного и сложного нормотворческого процесса. Но данная проблема связана не только и не столько с его длительностью,

сколько с возможностями выработки адекватных уровню развития технологий правовых норм, прогнозирования потребностей и самого характера регулирования, оценки последствий принимаемых нормотворческих решений. Цена ошибок здесь довольно высока – в условиях конкуренции юрисдикций<sup>1</sup> происходит активный переток не только капиталов, но и мозгов, что в итоге приводит к технологической отсталости и утрате технологического суверенитета.

За рубежом, в первую очередь в странах англо-саксонской юрисдикции, в ответ на указанный вызов получили широкое развитие так называемые «регуляторные песочницы»<sup>2</sup>.

---

\* Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы, выполняемой в рамках государственного задания РАНХиГС 2019 г.

© Ефремов А. А., 2019

Применение «регуляторных песочниц» рекомендовано и в документах международных организаций, в том числе ОЭСР<sup>3</sup> и Международного союза электросвязи<sup>4</sup>.

В России и ЕАЭС внедрение «регуляторных песочниц» предусматривается Программой «Цифровая экономика Российской Федерации» (в настоящее время трансформированной в национальную программу) и Основными направлениями реализации цифровой повестки ЕАЭС до 2025 г., однако при этом ни на уровне международного договора ЕАЭС, ни законодательно не определены порядок, условия и основания их введения.

Кроме того, имеет место и *проблема соотношения «регуляторных песочниц» как специальных правовых режимов с традиционными правовыми экспериментами.*

В настоящее время проведение экспериментов все шире используется в государственном управлении. В частности, их проведение предусматривается Федеральными законами: от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход” в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» и от 29 июля 2017 г. № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае».

Проведение экспериментов предусмотрено и Указом Президента РФ от 21 января 2012 г. № 100 (с изм. от 13.07.2016) «О проведении в Вооруженных Силах Российской Федерации эксперимента по унификации денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по призыву».

Постановлениями Правительства РФ могут как конкретизироваться положения вышеуказанных федеральных законов, так и предусматриваться проведение самостоятельных экспериментов в различных сферах:

– Постановление Правительства РФ от 25 октября 2017 г. № 1293 «Об утверждении

Правил представления уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, ответственным за проведение эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае, в Правительство Российской Федерации проекта ежегодного отчета о ходе и результатах такого эксперимента за прошедший период»;

– Постановление Правительства РФ от 6 октября 2017 г. № 1216 «О федеральном органе исполнительной власти, ответственном за проведение эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае»;

– Постановление Правительства РФ от 26 ноября 2018 г. № 1415 «О проведении эксперимента по опытной эксплуатации на автомобильных дорогах общего пользования высокоавтоматизированных транспортных средств»;

– Постановление Правительства РФ от 24 января 2017 г. № 62 (в ред. от 28.08.2018) «О проведении эксперимента по маркировке контрольными (идентификационными) знаками и мониторингу за оборотом отдельных видов лекарственных препаратов для медицинского применения»;

– Постановление Правительства РФ от 30 мая 2018 г. № 620 «О проведении эксперимента по маркировке средствами идентификации обувных товаров на территории Российской Федерации»;

– Постановление Правительства РФ от 29 октября 2016 г. № 1104 (в ред. от 26.12.2017) «О проведении в 2016–2018 годах эксперимента в целях обеспечения направления электронных документов для государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и открытия им счетов в кредитных организациях с использованием специализированной защищенной автоматизированной системы, предназначенной для централизованного создания и хранения ключей усиленной ква-

лифицированной электронной подписи, а также их дистанционного применения владельцами квалифицированных сертификатов ключа проверки электронной подписи»;

– Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2017 г. № 1433 (в ред. от 30.12.2018) «О проведении эксперимента по маркировке табачной продукции средствами идентификации и мониторингу оборота табачной продукции»;

– Постановление Правительства РФ от 6 марта 2018 г. № 230 «О проведении эксперимента по оценке гражданами удовлетворенности качеством работы медицинских организаций посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг».

Детализация положений федеральных законов и постановлений Правительства РФ в сфере проведения экспериментов осуществляется и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, например Приказом Минкавказ России от 14 ноября 2017 г. № 178 «Об установлении общих требований к отчетам о ходе эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае, а также утверждении порядка и сроков представления таких отчетов в уполномоченный орган».

Цель настоящей статьи: разработка предложений по определению общего порядка введения специальных правовых режимов для проведения правовых экспериментов («регуляторных песочниц») в государственном управлении, в том числе в интересах его цифровизации.

В рамках исследования сформулированы две гипотезы.

1. Возможности внедрения прорывных технологий ограничены существующим нормотворческим механизмом, *не предусматривающим единого порядка и условий для правовых экспериментов.*

В частности, Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проек-

тов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318, предусматривают возможность проведения эксперимента, представляющего собой их временное применение на территории отдельных субъектов Российской Федерации, имеющее целью определить возможные положительные и (или) отрицательные последствия введения нового правового регулирования в отношении проектов актов с трудно прогнозируемыми последствиями их принятия для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. Такое решение включает в себя:

а) наименование федерального органа исполнительной власти, ответственного за проведение эксперимента;

б) перечень субъектов Российской Федерации, на территории которых проводится эксперимент;

в) сроки проведения эксперимента;

г) необходимые для проведения эксперимента материальные и организационно-технические ресурсы;

д) индикативные показатели, в соответствии с которыми проводится оценка достижения заявленных целей эксперимента по итогам его проведения.

Однако сфера действия указанной модели регулирования ограничена только актами, в отношении проектов которых проводится оценка регулирующего воздействия.

Проект федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»<sup>5</sup>, разработанный в декабре 2018 г. в рамках программы «Цифровая экономика Российской Федерации», также имеет достаточно узкую сферу применения.

*Соответственно, необходим единый порядок и условия проведения правовых экспериментов и внедрения «регуляторных песочниц».*

2. Практика введения «регуляторных песочниц» ограничена отдельными секто-

рами («финтех»), что не позволяет выявлять «сквозные» межотраслевые барьеры для применения новых технологий. Соответственно, необходимы универсальные требования к «регуляторным песочницам».

В российской науке отсутствуют единые подходы к соотношению правовых режимов и правовых экспериментов и их взаимосвязи<sup>6</sup>. Следовательно, необходима соответствующая правовая концепция, определяющая общее и особенное для данных инструментов государственного регулирования и их взаимосвязь.

Кроме того, отсутствует нормативно определенный механизм взаимосвязи между стратегическим планированием, юридическим прогнозированием, проведением экспериментов и формированием проактивного регулирования. Соответственно, необходимо разработать данный механизм.

Анализ зарубежного опыта применения «регуляторных песочниц» позволяет выявить ключевые проблемы их использования в Российской Федерации:

- разделение нормотворчества и правоприменения, в частности, между министерствами и службами, в то время как в англо-саксонских странах это, как правило, единые органы-регуляторы;

- большинство нормативных требований к применению технологий и ограничениям такого применения определены на уровне федеральных законов, что не позволяет приостанавливать их действие подзаконными нормативными правовыми актами;

- исключения могут быть определены также только на уровне федерального закона.

Проект федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», как указано в ст. 1, определяет порядок инициирования, установления, реализации, мониторинга реализации, оценки результативности экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций (далее по тексту – экспериментальные правовые режимы), состоящих во временном адресном

контролируемом установлении экспериментального (в отсутствие существующего или отличающегося от существующего) нормативного правового регулирования для применения цифровых инноваций или осуществляемой с их использованием деятельности в Российской Федерации.

Данный проект является актуальным для развития правового регулирования цифровых инноваций в Российской Федерации, но вместе с тем вызывает ряд замечаний.

1. Требуется уточнения предметная сфера регулирования данного закона. Экспериментальные правовые режимы необходимо соотносить с существующим правовым институтом правовых экспериментов. В этой связи целесообразно определение единого правового регулирования специальных правовых режимов для проведения экспериментов (или экспериментальных правовых режимов), охватывающих все сферы общественных отношений.

Кроме того, помимо системно-юридической стороны, предметная сфера Проекта федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» нуждается в уточнении относительно перечня технологий, возможности осуществления цифровых инноваций в органах местного самоуправления, судах РФ, иных органах государственной власти, кроме указанных в нем (например, цифровые инновации в сфере судопроизводства, избирательном процессе и т. п.).

2. Одной из ключевых проблем для введения специальных правовых режимов для проведения экспериментов в РФ является необходимость определения регулирования на том же уровне нормативных правовых актов, которыми устанавливаются действующие нормы. В этой связи необходимо определить механизм приостановления действий обязательных требований (правовых норм), установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами или указами Президента РФ. Проект федераль-



ного закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» не решает данный вопрос (предлагаемая норма ч. 4 ст. 15 – «В случае если предлагаемый альтернативный экспериментальный правовой режим состоит в отказе от применения установленных федеральным законом положений или в установлении новых правил взамен существующих положений федерального закона, для установления уполномоченным по вопросам экспериментальных правовых режимов органом соответствующего экспериментального правового режима требуется вынесение постановления Правительства Российской Федерации, содержащего разрешение установить соответствующий экспериментальный правовой режим» – не соответствует нормам Конституции РФ и Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации», а соответствующих изменений и дополнений в указанный федеральный конституционный закон Проект не предусматривает.

3. Определяя полномочия органов государственной власти (ст. 3), Проект федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» не учитывает полномочия Президента РФ, упоминаемые в нем самом (ст. 2, ч. 8 ст. 3, ст. 7, 9), не учитывает полномочия органов местного самоуправления (ст. 7, 11, 23, 27).

4. Вызывает сомнения норма ч. 8 ст. 3, предусматривающая возможность (и необходимость) создания публично-правовой компании, осуществляющей функции и полномочия публично-правового характера в сфере экспериментальных правовых режимов, в том числе возложенные настоящим Федеральным законом на регулирующий орган и уполномоченный в области экспериментальных правовых режимов орган.

5. Вызывает сомнения необходимость создания отдельной федеральной государ-

ственной информационной системы для реализации Проекта федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (ст. 3, 12, 17, 21), целесообразно интегрировать предлагаемые функции такой системы с Единым порталом проектов правовых актов и, в перспективе, с единой цифровой платформой нормотворческого процесса, разработку которой декларирует Минэкономразвития.

6. Из Проекта федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» не ясно, оценка каких конкретно рисков предусматривается в качестве цели установления экспериментальных правовых режимов (ст. 4).

7. Из Проекта федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» не ясны критерии оценки результативности и эффективности экспериментального правового режима (ст. 28).

Таким образом, можно сформулировать следующие перспективы законодательного регулирования специальных правовых режимов для экспериментов в РФ:

1) необходим не один федеральный закон, а комплекс изменений в законодательство, включая ФКЗ «О Правительстве РФ»;

2) необходима методика оценки эффективности специальных правовых режимов для экспериментов, ключевые критерии которой должны быть отражены в федеральном законе;

3) необходим механизм формирования проактивного правового регулирования в сфере внедрения и применения прорывных технологий. Данный механизм, по нашему мнению, должен включать:

– определение потребностей в формировании нового правового регулирования при разработке Прогноза научно-технологического развития РФ (для этого необходимы изменения и дополнения Правил разработки

и корректировки прогноза научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 июля 2015 г. № 699 (в ред. от 01.10.2018);

– на основе выявленных потребностей в формировании нового правового регулирования – введение специального правового режима для проведения правового эксперимента («регуляторной песочницы») в отношении внедрения и применения новой информационной технологии, ее универсального или отраслевого приложения;

– по итогам проведения такого правового эксперимента формирование предложе-

ний в соответствующие планы нормотворческой деятельности органов государственной власти (для этого, в том числе, необходимы дополнения Постановления Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389 (в ред. от 16.08.2018) «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»).

Реализация указанных предложений позволит сформировать условия для качественного внедрения специальных правовых режимов для проведения экспериментов в РФ и в перспективе может быть заимствована как модель правового регулирования для государств ЕАЭС.

<sup>1</sup> См.: Ефремов А. А. Конкуренция юрисдикций на пространстве Евразийского экономического союза : аналитическая записка. М., 2017.

<sup>2</sup> См.: Dostov V., Shoust P., Ryabkova E. Regulatory sandboxes as a support tool for financial innovations // Journal of Digital Banking. 2017. 2(2). P. 179–188 ; Zetzsche D. et al. Regulating a Revolution : From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation // European Banking Institute (EBI) Research Paper Series. 2017. № 11. URL: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3018534>

<sup>3</sup> OECD (2018), Maintaining competitive conditions in the era of digitalization. OECD report to G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors, July 2018. URL: <http://www.oecd.org/g20/Maintaining-competitive-conditions-in-era-of-digitalisation-OECD.pdf> , 19 ; OECD (2017), Technology and innovation in the insurance sector. OECD (2017), Tech-nology and innovation in the insurance sector. URL: <https://www.oecd.org/pensions/Technology-and-innovation-in-the-insurance-sector.pdf>

<sup>4</sup> ITU (2018) GSR-18 Best Practice Guidelines On New Regulatory Frontiers To Achieve Digital Transformation. URL: [https://www.itu.int/net4/ITU-D/CDS/GSR/2018/documents/Guidelines/GSR-18\\_BPG\\_Final-E.PDF](https://www.itu.int/net4/ITU-D/CDS/GSR/2018/documents/Guidelines/GSR-18_BPG_Final-E.PDF)

<sup>5</sup> URL: <http://sk.ru/foundation/legal/p/11.aspx>

<sup>6</sup> См. подробнее: Ельцов В. Н. Правовые эксперименты в современной России : оценка эффективности // Вестник ТГУ. 2008. № 11 ; Тихомиров Ю. А. и др. Правовые модели и эксперимент в сфере культуры // Журнал рос. права. 2015. № 10 ; Сивицкий В. А., Сорокин М. Ю. Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4.

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ

**Ефремов А. А.**, кандидат юридических наук,  
доцент, ведущий научный сотрудник Центра  
технологий государственного управления Института  
прикладных экономических исследований

E-mail: [efremov-a@ranepa.ru](mailto:efremov-a@ranepa.ru)

The Russian Presidential Academy  
of National Economy and Public Administration

**Yefremov A. A.**, Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor, Leading Researcher of the Center  
for Public Administration Technologies in Institute  
of Applied Economic Research

E-mail: [efremov-a@ranepa.ru](mailto:efremov-a@ranepa.ru)

**В. А. Мальцев**

*Воронежский государственный университет*

## **ОХРАНА КАК ЭЛЕМЕНТ И СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

*В статье исследуется категория «охрана» как один из наиболее важных элементов национальной безопасности. Анализируется сущность данной категории, дается ее соотношение с понятиями «защита» и «защищенность».*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: национальная безопасность, концепция национальной безопасности, защита, охрана, защищенность, охраняемость.*

## **PROTECTION AS AN ELEMENT AND MEANS OF ENSURING VARIOUS TYPES OF NATIONAL SECURITY**

*The article examines the category of “security” as one of the most important elements of national security. The essence of this category is analyzed, its relationship with the concepts of “protection” and “security” is given.*

*Key words: national security, the concept of national security, protection, security, guardedness.*

Поступила в редакцию 27 февраля 2019 г.

Поиск путей повышения эффективности обеспечения различных видов безопасности остается одним из наиболее актуальных вопросов последних лет<sup>1</sup>.

Традиционно считается, что обеспечение безопасности – это защищенность интересов субъектов правоотношений в этой сфере. Но нельзя отрицать и того факта, что защита интересов – это важное, но не единственное направление деятельности органов публичной власти, физических и юридических лиц по обеспечению безопасности. Не менее важно и решение на конституционном уровне такого направления обеспечения безопасности, как охрана прав и интересов субъектов правоотношений в данной сфере. Однако этому элементу правового механизма обеспечения национальной безопасности в юридической

литературе все еще уделяется недостаточное внимание. И это не случайно, ибо содержание и смысл понятия «безопасность», данного и в Законе «О безопасности», и в Стратегии национальной безопасности РФ, текстуально не соотношены и не увязаны с такими понятиями, как «охрана», «охраняемость» и «сохраняемость», используемыми в других законах и в Конституции РФ. Так, например, Федеральный закон «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» относит к правам граждан право на защиту государством культурно-национальной самобытности (ст. 20). Но, как справедливо подчеркивается в литературе, «в этом законе не закреплено право на охрану культурных ценностей»<sup>2</sup>.

В результате термин «охрана» все еще редко можно встретить в трудах ученых, исследующих проблемы обеспечения различных видов безопасности. Многие из них даже

---

© Мальцев В. А., 2019

не рассматривают охрану в качестве составного элемента понятия «безопасность».

Вместе с тем другие авторы обращают внимание на то, что Стратегия национальной безопасности РФ определяет сохранение территориальной целостности и суверенитета государства основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в сфере государственной безопасности<sup>3</sup>.

Сохранение территориальной целостности страны, отмечается в литературе, относится к вызовам, стоящим перед современным российским государством<sup>4</sup>.

В ряде работ подчеркивается, что в условиях мирового экономического кризиса «наличие в стране механизмов самозащиты, отвечающих интересам экономической безопасности, теперь является не только условием самостоятельного развития хозяйственной системы, но и основным параметром возможности сохранения жизнеспособности национальной экономики»<sup>5</sup>.

По мнению Д. С. Велиевой, охрана окружающей среды – это средство обеспечения экологической безопасности. «Экологическая безопасность, – пишет она, – обеспечивается путем комплекса мер, в состав которых входит и охрана окружающей среды»<sup>6</sup>.

Некоторые авторы рассматривают саму экологическую безопасность как принцип охраны окружающей среды и природопользования<sup>7</sup>. Но с этим мнением вряд ли можно согласиться. Права Д. С. Велиева, которая отмечает, что «природоохранительная деятельность является лишь одной из составляющих механизма обеспечения экологической безопасности»<sup>8</sup>.

По мнению А. П. Анисимова, обеспечение экологической безопасности – это даже не принцип, сколько цель всей природоохранной деятельности, «поскольку, – пишет он, – обеспечение благоприятного качества окружающей среды и есть главный экологический интерес человека и общества»<sup>9</sup>. Таким

образом, исходя из этой установки, автор считает целью предусмотренных конституциями мероприятий по охране окружающей среды непосредственно обеспечение экологической безопасности<sup>10</sup>.

Обращает на себя внимание то, что термин «охрана» (сохранность) уже можно встретить не только в трудах ученых, но и на конституционном и законодательном уровнях. Так, например, в соответствии с Конституцией РФ Президент Российской Федерации принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности.

Раскрывая положения Конституции, ст. 20 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» среди полномочий Правительства РФ по обеспечению государственной безопасности РФ называет «принятие мер по охране Государственной границы Российской Федерации»<sup>11</sup>.

Согласно Конституции РФ «в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства и детства, инвалидов и пожилых людей, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты населения» (ст. 7).

Нельзя забывать и о том, что, наряду с предоставлением субъективных прав, в ст. 58 Конституции РФ на граждан возлагается обязанность охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Заслуживают одобрения и нормы Конституции РФ, учитывающие экологическую специфику того или иного региона страны<sup>12</sup>.

Хорошую возможность для анализа правовых механизмов обеспечения различных видов безопасности, и в частности такого их элемента, как охрана, предоставляют зарубежные конституции. На основе представ-

ленных в них текстов можно сделать ряд интересных выводов относительно структуры и содержания правовых механизмов обеспечения безопасности. В отличие от российской Конституции в конституциях зарубежных стран можно увидеть совершенно различный перечень действий и мероприятий, направленных на обеспечение охраны интересов субъектов правоотношений как элемента правовых механизмов обеспечения различных видов безопасности.

Анализ зарубежного законодательства показывает, что в зарубежных странах наибольшее внимание этому элементу уделяется в сфере обеспечения экологической безопасности. Здесь мы видим значительный перечень действий и мероприятий, закрепленных в законодательстве и направленных на обеспечение охраны окружающей природной среды и охраны природных ресурсов. Одними из таких действий являются запреты. Так, согласно ст. 10 Конституции Республики Хакасия не допускается захоронение экологически вредных отходов производства, доставленных из-за пределов Республики<sup>13</sup>.

Среди других аспектов, выделяемых при анализе текстов зарубежных конституций, исследователи указывают на взаимосвязь вопросов охраны окружающей среды и обеспечения благоприятной среды обитания, охраны природы и охраны здоровья, взаимосвязь охраны окружающей среды с обеспечением качества жизни будущих поколений, а также правом на развитие<sup>14</sup>.

В конституциях различных стран мира упоминаются особо охраняемые территории. Так, в конституции Гватемалы говорится об охране лесов.

Охрана как элемент обеспечения экологической безопасности упоминается и в Конституции Кении 2010 г., где сформулирована задача «поддержания лесного покрова на уровне не менее десяти процентов от общей площади Кении»<sup>15</sup>. Согласно ст. 60 Конституции Кении одним из принципов земельной

политики этой страны является принцип «надлежащего сохранения и защиты экологически уязвимых территорий»<sup>16</sup>. Не вызывает сомнения, что выполнить эту задачу невозможно без использования и реализации такой функции, как охрана.

Как справедливо отмечается в литературе, «эффективность охраны окружающей среды зависит от эффективности государственного управления. Поэтому следует присоединиться к мнению российских ученых, которые отмечают в качестве позитивного опыта ряда зарубежных стран закрепление в их конституциях правового статуса специально уполномоченных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Так, согласно ст. 84 Конституции Республики Узбекистан 1992 г. таким органом в этой стране является Комитет Республики Узбекистан по охране природы. По мнению исследователей, такой подход говорит о приоритетности экологических проблем для государства.

Таким образом, в сфере обеспечения экологической безопасности охрана обеспечивает людям «жизнь в незагрязненной окружающей среде, где воздух, вода и еда удовлетворяют нуждам правильного развития человеческой жизни»<sup>17</sup>. Поэтому не случайно ряд зарубежных конституций (Азербайджана, Армении, Бахрейна, Бразилии, Камбоджи, Шри-Ланки, Доминиканской Республики, Туркменистана, Эфиопии и т. д.) прямо закрепили эту обязанность государства в сфере охраны окружающей среды, которая направлена на создание и сохранение «чистой окружающей среды», «безвредной, безопасной, удовлетворительной, устойчивой окружающей среды», сохранение «экологической ценности», «природной гармонии», «улучшение естественной природной среды».

На основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Термины «защита» и «охрана», «защищенность» и «охраняемость» в сферах обеспечения различных видов безопасности испол-

зуются, как правило, в связке. Такой подход, в частности, обоснован специальными исследованиями проблем государственно-правовой охраны, например историко-культурного наследия России, и не вызывает возражения<sup>18</sup>.

Отсутствие указанных терминов, на наш взгляд, заметно затрудняет и ограничивает реализацию положений Закона «О безопасности», в частности, касающихся ее обеспечения, поскольку такие элементы ее обеспечения, как «защита» и «охрана» хотя и связанные, но касаются различных сфер этого обеспечения, поэтому на практике возникает неурегулированность и пробельность.

Как справедливо отмечается по этому поводу в литературе, суть и правовой, и юридической безопасности заключается в том, что обеспечение безопасности есть не что иное, как осуществление, защита и охрана законных прав и свобод, а состояние защищенности их осуществления, защиты и охраны есть безопасность, которая вследствие правового качества законодательных основ и юридической формы обеспечения должна и может быть только правовой и правомерной, поскольку иная – не правовая, лишена и правового, и юридического смысла в силе своей противоправности<sup>19</sup>.

<sup>1</sup> См.: Анисимов А. П. Обеспечение экологической безопасности в конституциях зарубежных стран, Конституции России и конституциях (уставах) субъектов РФ // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. 2014. № 4. С. 182; Бондарева Е. А. Обеспечение экономической безопасности – обязанность современного государства // Актуальные проблемы реализации норм права: сб. науч. трудов. Воронеж, 2013. С. 36–49; Её же. Принципы основ экономического строя как элемент конституционной экономики // Конституционализм и государствоведение. 2016. № 2 (8). С. 20–26; Бушуев В. В. и др. О доктрине энергетической безопасности России // Экономика региона. 2012. № 2. С. 40; Велиева Д. Конституционно-правовая ответственность Российского государства в сфере обеспечения экологической безопасности // Власть. 2013. № 5. С. 160; Гафуров А. Р. Сущность категории «энергетическая безопасность» и ее место в общей структуре безопасности // Вестник МГТУ. 2010. Т. 13, № 1. С. 178; Орлова А. В. Эволюция понятия «экономическая безопасность» // Белгородский государственный национальный исследовательский университет. 2012. № 19, вып. 24/1. С. 138–141.

<sup>2</sup> Галузин А. Ф. О некоторых проблемах (пробелах) обеспечения правовой безопасности в реализации конституционного права на безопасность культурных ценностей // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 1. С. 37.

<sup>3</sup> См.: Ирошников Д. В. Конституция Российской Федерации и государственная безопасность // Юрид. наука. 2011. № 1. С. 11.

<sup>4</sup> См.: Герасимович Л. И. Вызовы и угрозы национальной безопасности // Вестник экономической безопасности. 2017. № 2. С. 175.

<sup>5</sup> Бондарева Е. А. Глобализация и суверенитет государства в экономической сфере // Общество и право. 2016. № 1 (55). С. 23.

<sup>6</sup> См.: Велиева Д. С. Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 9–10.

<sup>7</sup> См.: Бринчук М. М. Охранять окружающую среду или обеспечивать экологическую безопасность? // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 118–127.

<sup>8</sup> См.: Велиева Д. С. Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 9–10.

<sup>9</sup> См.: Анисимов А. П. Указ. соч. С. 183.

<sup>10</sup> См.: Там же. С. 184.

<sup>11</sup> О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 22.07.2010) // Рос. газета. 1997. 23 дек.; 2010. 24 июля.

<sup>12</sup> В смысле специфики регионов можно отметить ст. 60 Конституции Республики Алтай, согласно которой землепользователи должны учитывать «своеобразие горной территории Республики»; ст. 57 Конституции Республики Бурятия, предусматривающей, что граждане не просто должны беречь окружающую среду, но и бережно относиться к озеру Байкал.

<sup>13</sup> См.: Анисимов А. П. Указ. соч. С. 187.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 184.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Ст. 118 Конституции Панамы.

<sup>18</sup> См.: Галузин А. Ф. Указ. соч. С. 37.

<sup>19</sup> См.: Там же. С. 36.

*Воронежский государственный университет*

**Мальцев В. А.**, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права

*E-mail: meatwagon@List.ru*

*Тел.: 8-951-861-96-16*

*Voronezh State University*

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

*E-mail: meatwagon@List.ru*

*Tel.: 8-951-861-96-16*

УДК 342.25

**С. В. Судакова**

*Воронежский государственный университет*

**А. В. Степанова**

*Воронежский государственный аграрный университет  
имени императора Петра I*

## **ЗНАЧЕНИЕ, ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ И ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПРИЕМНОЙ ДЕПУТАТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

*Статья посвящена исследованию основных функций и принципов работы общественных приемных депутатов представительных органов муниципальных образований, выявлению значимости общественной приемной как инновационной площадки взаимодействия местной власти и населения.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: представительный орган муниципального образования, депутат, общественная приемная, функция, принцип.*

## **THE VALUE OF THE MAIN FUNCTIONS AND PRINCIPLES OF THE PUBLIC RECEPTION OFFICE OF THE REPRESENTATIVE BODY OF THE MUNICIPALITY**

*The article is devoted to the study of the basic functions and principles of work of public reception deputies of the representative bodies of municipalities, identifying the importance of public reception as an innovative platform for interaction between local authorities and the population.*

*Key words: representative body of a municipality, deputy, public reception, function, principle.*

Поступила в редакцию 12 февраля 2019 г.

Право российских граждан обращаться лично, а также направлять коллективные и индивидуальные обращения в органы местного самоуправления основано на положениях ст. 33 Конституции Российской Федерации. Механизм реализации данного конституци-

онного права, а также порядок самого рассмотрения индивидуальных и коллективных обращений граждан органами и должностными лицами местного самоуправления определен Федеральным законом от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» № 59-ФЗ (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ)<sup>1</sup>. Часть 2 ст. 3 Феде-

---

© Судакова С. В., Степанова А. В., 2019



рального закона № 59-ФЗ предусматривает, что субъекты Российской Федерации своими законами и иными нормативными правовыми актами могут устанавливать положения, направленные на защиту прав граждан на обращения, а также устанавливать гарантии конституционного права граждан на обращения и дополняющие гарантии, которые устанавливаются в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ.

Таким образом, в целях обеспечения реализации данного конституционного права граждан, а также защиты их законных интересов, анализа актуальных социально-политических проблем, повышения эффективности работы органов местного самоуправления во многих муниципальных образованиях создаются и функционируют общественные приемные депутатов местных представительных органов.

Создание общественных приемных депутатов позволяет расширить и усовершенствовать формы работы народных избранников с населением, способствует большему обеспечению защиты прав, свобод и законных интересов граждан, а также содействует своевременному прогнозированию общественно-политических и социально-экономических процессов в конкретном муниципальном образовании<sup>2</sup>.

Из этого следует, что депутат местного представительного органа должен постоянно взаимодействовать со своими избирателями, а также с предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными на территории его избирательного округа.

Такое взаимодействие реализуется посредством прямых и обратных связей. Прямые связи – это получение депутатом информации от своих избирателей, а также предприятий, организаций, учреждений посредством рассмотрения обращений граждан в виде писем, предложений, заявлений, жалоб. Обратные связи – это представление депутатом полной и достоверной информации о

выполнении предложений, рассмотрении заявлений и жалоб граждан, а также отчеты о проделанной работе и т. д.<sup>3</sup>

Наладить такие связи депутат может несколькими способами:

- посредством инициирования и организации встреч с избирателями своего избирательного округа;
- оказывая помощь в решении проблем, возникших у избирателей, обеспечивая объективное, своевременное и всестороннее рассмотрение проблемных ситуаций, а при необходимости рассматривая данные вопросы на заседаниях представительного органа;
- общаясь со своими избирателями и иными заинтересованными лицами посредством использования официальных аккаунтов в социальных сетях;
- посредством использования широкого спектра средств массовой информации;
- выступая и участвуя в различных публичных мероприятиях, например в организациях, на предприятиях и т. п.;
- с помощью образования собственных общественных приемных.

Последний вариант взаимодействия депутатов с местным населением рассмотрим более подробно. Итак, именно для обеспечения эффективной деятельности и осуществления своих полномочий депутаты представительного органа муниципального образования формируют общественные приемные.

При этом стоит уточнить, что полноценной системы правового регулирования деятельности общественных приемных депутатов представительных органов в нашей стране пока еще не сложилось. Лишь в отдельных муниципалитетах действуют и постепенно совершенствуются муниципальные правовые акты, закрепляющие наиболее важные правовые и организационные основы деятельности общественных приемных депутатов местных представительных органов. Одним из таких муниципальных образований является городская округ город Ульяновск. В систе-

ме муниципально-правового регулирования общественных отношений, возникающих в результате деятельности депутатов Ульяновской городской Думы, существует и вполне успешно действует на практике Постановление Ульяновской городской Думы от 30 марта 2011 г. № 24 «Об утверждении Положения об общественной приемной депутата Ульяновской городской Думы»<sup>4</sup>.

Рассмотрим основные функции общественной приемной депутата, опираясь на нормы именно этого Положения. Итак, к основным функциям общественной приемной целесообразно относить, например, следующие:

- организация и проведение приема граждан;

- организация встреч с муниципальными служащими органов исполнительной власти, представителями муниципальных учреждений и (или) предприятий по вопросам, заданным субъектами волеизъявления в ходе личного приема граждан в общественной приемной, на встречах с депутатом представительного органа или иных мероприятий, проводимых депутатом;

- информирование граждан о своей деятельности;

- иные функции в соответствии с поручениями депутата представительного органа муниципального образования.

Для выполнения данных функций в общественной приемной осуществляются:

- регистрация и рассмотрение поступивших обращений граждан (заявлений, жалоб, предложений), подготовка по ним ответов и разъяснений, а также других мер реагирования;

- контроль за своевременным и полным рассмотрением обращений граждан, направленных общественной приемной депутата в органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные объединения, организации, учреждения;

- извещение граждан о результатах рассмотрения их писем, заявлений, предложе-

ний и жалоб, поступающих в общественную приемную, учет, обобщение и анализ данных обращений;

- выработка предложений по устранению причин, порождающих обоснованные жалобы граждан;

- в целях защиты конституционных прав, свобод и законных интересов граждан, решения общественно значимых и личных проблем граждан осуществляется взаимодействие депутата и иных сотрудников общественной приемной с органами государственной власти и местного самоуправления, а также с общественными объединениями, организациями, учреждениями и средствами массовой информации;

- ведение социального паспорта избирательного округа депутата и т. п.

Депутат представительного органа муниципального образования решает вышеперечисленные вопросы самостоятельно либо поручает их решение своим помощникам.

Как правило, перед общественными приемными стоят следующие важные задачи:

- организация и осуществление приема граждан;

- оказание содействия гражданам в получении консультации специалистов по возникающим проблемам;

- взаимодействие по вопросам рассмотрения обращений граждан с органами власти всех уровней, общественными организациями и иными учреждениями;

- выявление наиболее значимых и актуальных проблем территорий и содействие оперативному принятию мер по их решению;

- получение достоверной и наиболее полной информации о социально-экономическом развитии муниципальных образований, морально-психологическом климате и настроении граждан<sup>5</sup>.

Практика работы общественных приемных в работе по приему граждан показывает положительные результаты, что говорит о

высоком уровне востребованности данной формы взаимодействия депутатов представительного органа муниципального образования со своими избирателями.

Исходя из анализа вышеуказанных задач и функций общественных приемных депутатов представительных органов муниципальных образований, можно сделать вывод о том, что основная цель таких приемных – защита прав, свобод и законных интересов человека. Основное ее преимущество – это демократичность и доступность, так как именно функционирование общественных приемных способствует прямому и регулярному взаимодействию граждан с представителями местной власти и делает его оперативным, реальным и качественным.

Система работы общественной приемной депутата представительного органа местного самоуправления, с одной стороны, направлена на решение проблем конкретного человека, а с другой – на мониторинг социально-экономического развития муниципальных образований и совершенствование муниципально-правовой политики.

Помимо всего вышеизложенного, рассмотрение ключевых вопросов функционирования общественной приемной подразумевает анализ принципов, на основании которых строится и регламентируется ее деятельность.

Единого перечня основных принципов, регулирующих работу общественной приемной, в действующем законодательстве не закреплено, но их можно сформулировать исходя из общих, основополагающих принципов, которые представляют собой коренные начала (идеи), действующие в сфере правового регулирования и распространяющиеся на всех субъектов государственного управления и местного самоуправления. В своей совокупности принципы представляют собой структурно упорядоченную систему, регулиющую социально значимые отношения, посредством взаимодействия с внешней

средой и обладают характерными для этого свойствами:

- в концентрированной форме принципы отражают прогрессивные и наиболее важные стороны социальной, политической, экономической, идеологической, а также нравственной сфер общественной жизни. Являются правовыми идеалами, которые отражают закономерности развития социума и основные социальные ценности. Представляют собой связующее звено между данными закономерностями и действующим правом, отражая его регулятивные возможности;

- фиксируются прямо или косвенно в действующем законодательстве, предопределяя основное содержание нормативных правовых актов и юридически значимого поведения субъектов;

- обладают системообразующими свойствами и значительной устойчивостью, обеспечивая структурированную самоорганизацию права. Они объединяют все правовые явления в единый непротиворечивый комплекс, являясь своеобразной несущей конструкцией, способствуют органичному развитию и стабилизации общественной системы в целом посредством сосредоточения в себе опыта правового развития предшествующих поколений;

- отражают индивидуальность отечественной правовой системы, так как в своей совокупности они не только показывают специфику правовой системы, но и раскрывают правовую природу и сущность права в целом;

- обладают самостоятельным регулятивным значением, являясь своеобразным руководящим началом для правотворческой, интерпретационной, правоприменительной, правоохранительной и иной юридически значимой деятельности<sup>6</sup>.

Данные принципы позволяют определить тенденции и задать вектор развития законодательства, восполнить пробелы в праве, уяснить смысл нормативных правовых

актов, стабилизировать конкретные правоотношения. В рамках отдельных сфер правового регулирования действуют специальные принципы, направленные на конкретные правоотношения.

Определяющим фактором деятельности общественных приемных депутатов местных представительных органов является соблюдение их сотрудниками общеправовых и специальных принципов, реализация которых позволяет им претендовать на получение общественной поддержки.

В данном контексте из актуальных общеправовых принципов целесообразно выделить принцип законности, который применительно к деятельности общественных приемных означает, что депутат и иные сотрудники общественных приемных должны оказывать свою помощь населению в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. В случае обращения граждан за такой помощью в целях нарушения действующего законодательства Российской Федерации, злоупотребления правом, а также нарушения прав и свобод человека и гражданина сотрудники общественных приемных имеют право отказать в оказании такой помощи на законном основании.

Принцип соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина лежит в основе функционирования общественных приемных депутатов. Именно уровень соблюдения данного принципа способствует формированию высокого профессионального имиджа конкретного депутата, повышению его рейтинга в глазах избирателей и восприятию местным сообществом значения общественной приемной как реальной и перспективной площадки взаимодействия власти и населения.

Проанализировав цели, задачи и функции общественных приемных, целесообразно выделить комплекс специальных принципов, на которых базируется их деятельность.

1. Принцип социальной справедливости и ориентированности означает приоритетное

оказание депутатом и иными сотрудниками общественных приемных помощи лицам, не имеющим возможности получить доступ к платной юридической или иной консультационной помощи в силу возраста, материального положения, в связи с трудной жизненной ситуацией или по состоянию здоровья.

2. Принцип доступности бесплатной юридической помощи означает недопустимость установления препятствий для граждан к получению бесплатной юридической помощи в общественных приемных депутатов представительных органов муниципальных образований, а также равенство доступа к получению данного вида помощи и недопущение какой-либо дискриминации граждан при ее оказании. Иными словами, обеспечение гражданам равного доступа к получению бесплатной юридической помощи в порядке и пределах, определяемых целями и задачами общественных приемных.

3. Принцип свободного выбора гражданином государственной или негосударственной системы бесплатной юридической помощи означает, что государственные органы, органы местного самоуправления, а также их должностные лица не должны препятствовать гражданам в обращении в общественные приемные за бесплатной юридической помощью.

4. Принцип своевременности при оказании помощи гражданам, обратившимся в общественные приемные, означает оказание такой помощи в разумный срок, определяемый с учетом срока реализации или защиты права, свободы или законного интереса лица, обратившегося за помощью.

5. Принцип обеспечения конфиденциальности при работе с каждым клиентом общественной приемной означает обязанность депутата и иных сотрудников общественных приемных обеспечить необходимые условия для реализации мер, направленных на сохранение информации, полученной от лиц, обратившихся за помощью в общественные приемные, в тайне. Общественная приемная

может быть освобождена от такой обязанности только на основании ясно выраженного согласия лица, обратившегося в приемную, а также в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

6. Принцип добросовестности означает, что работники общественных приемных, оказывающие бесплатную юридическую или иную консультационную помощь гражданам, обязаны действовать старательно и честно, исполняя свои обязанности в соответствии с требованиями действующего законодательства, сообразно основам морали и нравственности. При оказании помощи сотрудники не должны навязывать клиентам платные услуги (в том числе за пределами общественной приемной). В том случае, если сотрудник общественной приемной не обладает достаточной квалификацией для оказания помощи в конкретной ситуации, он не вправе оказывать такую помощь без необходимых профессиональных знаний и навыков.

Сотрудники обязаны предоставлять лицу, обратившемуся в общественную приемную, сведения о порядке оказания юридической помощи, о ходе рассмотрения его обращения, а также о юридических и иных последствиях предпринимаемых действий.

И. В. Балужева выделяет еще несколько важных специальных принципов работы общественных приемных депутатов представительных органов муниципальных образований. К таким принципам, по ее мнению, относятся<sup>7</sup>:

– принцип взаимодействия и сотрудничества, который обязательно должен быть положен в основу деятельности общественной приемной. Реализация данного принципа способствует созданию благоприятных условий для формирования актива, иных общественных структур и объединений при общественной приемной, а также содействует повышению ее авторитета и расширению ее возможностей;

– принцип осуществления методической и юридической поддержки, информирова-

ние, взаимодействие с общественными организациями и объединениями в результате проектной деятельности;

– применение системы конкурсов и грантов. Вполне успешный опыт организации и проведения конкурсов на лучшую общественную приемную реализуется в последние годы в Ульяновске и Нижнем Новгороде. В этих городах уже создана необходимая правовая база для проведения городских конкурсов, накоплен определенный организационный опыт, есть позитивный результат. Проведение подобных мероприятий и оказание грантовой поддержки победителям таких конкурсов способствует совершенствованию работы муниципальных общественных приемных депутатов, в том числе на принципах соревновательности.

Стоит отметить, что в городском округе город Воронеж пока еще не создано столь успешной системы правовой и организационной поддержки деятельности общественных приемных депутатов. На наш взгляд, в Воронеже, опираясь на многолетний практический опыт функционирования общественных приемных и учитывая практику иных муниципалитетов, в перспективе тоже целесообразно разработать и принять единое Положение об общественной приемной депутата Воронежской городской Думы. В таком документе целесообразно обозначить и закрепить в унифицированном варианте основные цели, задачи, функции и принципы функционирования общественных приемных, права и обязанности депутата как руководителя общественной приемной, требования к профессиональным навыкам помощников депутата – сотрудников общественной приемной, а также механизм организационной и консультационной деятельности общественной приемной. Системное правовое регулирование данных вопросов безусловно будет способствовать совершенствованию деятельности депутатов Воронежской городской Думы и содействовать их более успешному взаимодействию со своими избирателями.

<sup>1</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>2</sup> О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций : указ Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17. Ст. 2545.

<sup>3</sup> См. подробнее: Методические рекомендации в помощь депутатам представительных органов муниципальных образований. URL: <https://pandia.ru/text/78/437/73365.php>

<sup>4</sup> Ульяновск сегодня. 2011. 1 апр.

<sup>5</sup> См.: Агibalов Ю. В. Институт общественных приемных губернатора Воронежской области : практика работы и направления совершенствования // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 4. С. 37–38.

<sup>6</sup> См.: Кулапов В. Л., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2017. С. 132–133.

<sup>7</sup> См.: Балуева И. В. Роль общественной приемной депутата в укреплении взаимодействия власти и общества и в повышении социальной активности граждан (нижегородский опыт) // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 2. С. 62.

*Воронежский государственный университет*

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

*E-mail: sophyasudakova@mail.ru*

*Тел.: 8-908-138-92-47*

*Воронежский государственный аграрный  
университет имени императора Петра I*

**Степанова А. В.**, студент

*E-mail: valentinovna1812@gmail.com*

*Тел.: 8-952-753-87-10*

*Voronezh State University*

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

*E-mail: sophyasudakova@mail.ru*

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

*Voronezh State Agrarian University  
named after Emperor Peter I*

**Stepanova A. V.**, Student

*E-mail: valentinovna1812@gmail.com*

*Tel.: 8-952-753-87-10*

УДК 342.1, 342.4

Е. Ю. Внукова, А. И. Курбатов

Воронежский государственный университет

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ США И КИТАЯ

*В статье проанализированы основные направления развития США и Китая в правовой компоненте обеспечения национальной информационной безопасности. Опыт этих двух стран, являющихся флагманами в сфере информационных технологий, оказывает значительное влияние на кибербезопасность как регионального, так и международного уровня.*

*Ключевые слова:* кибербезопасность, Китай, США, национальные интересы, правовые основы.

## LEGAL ASPECTS OF CYBERSECURITY IN THE USA AND CHINA

*The main trends of the USA and China legal elaboration in the realm of informational security are analyzed in the article. With being the leaders in the sphere of information technologies, the experience of China and the USA makes a sense on cybersecurity at regional and international level.*

*Key words:* cybersecurity, China, USA, national interests, legal framework.

Поступила в редакцию 12 февраля 2019 г.

На сегодняшний день не подвергается сомнению тот факт, что развитие информационной среды происходит стремительными темпами; информационная безопасность, в свою очередь, оказывает определяющее воздействие на все компоненты политики современной державы<sup>1</sup>. Принимая во внимание, что сейчас происходит переход конкуренции между США и Китаем в новое киберпространство, необходимо обратить внимание на американский и китайский подход к развитию правового аспекта в данном направлении. Следует согласиться, «что для эффективного межгосударственного сотрудничества должны быть разработаны различные механизмы принятия решений по каждому направлению

взаимодействия с учетом национальных интересов отдельного государства»<sup>2</sup>.

Правовые аспекты информационной безопасности США были заложены в 1995 г., когда администрация Б. Клинтона приняла Стратегию национальной безопасности<sup>3</sup>, где была обозначена задача о достижении информационного превосходства. В 1998 г. была подписана Президентская Директива № 63 «О защите критической инфраструктуры»<sup>4</sup>, которая в дальнейшем была кодифицирована в виде «Национальной стратегии безопасности киберпространства»<sup>5</sup>, имевшей главным приоритетом принятие программы по снижению угроз в киберпространстве. После терактов 11/09 администрация Дж. Буша ускорила разработку конкретных механиз-

---

© Внукова Е. Ю., Курбатов А. И., 2019

мов обеспечения информационной безопасности страны. Например, в 2003 г. была опубликована Национальная стратегия по обеспечению безопасности киберпространства<sup>6</sup>, обозначившая основные направления по достижению национальной информационной безопасности, предотвращению кибератак и уменьшению уязвимости критической инфраструктуры. Кроме того, в 2008 г. была принята Комплексная инициатива по национальной кибербезопасности<sup>7</sup>. Этот документ еще раз отмечал тот факт, что в будущем киберугрозы потребуют еще больших усилий от правительства по внедрению технических и организационных возможностей для более действенных решений современных угроз.

В 2009 г. с приходом администрации Обамы была разработана новая Комплексная национальная инициатива по обеспечению кибербезопасности, включавшая 12 основных положений: создание Федеральной корпоративной сети для формирования общего подхода к безопасности; координация научных исследований и разработок (Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР)); подключение киберцентров для повышения ситуационной осведомленности; разработка государственного плана контр-киберразведки; развитие киберобразования; развитие стратегии киберсдерживания; определение роли федерального правительства в расширении кибербезопасности критической инфраструктуры и др.<sup>8</sup>

В 2011 г. Белый дом опубликовал Международную стратегию в киберпространстве<sup>9</sup>, в которой была обозначена необходимость создания мирного глобального киберпространства посредством межгосударственного сотрудничества.

В период администрации Обамы также была принята Стратегия действий Министерства обороны в Киберпространстве 2011 г.<sup>10</sup>, явившаяся первым документом, определяющим политику Министерства обороны в киберпространстве. В содержании данной

Стратегии Министерство обороны опиралось на надежность нового киберпространства, которое должно было защищать основные свободы всех граждан, неприкосновенность их частной жизни, а также свободные потоки информации<sup>11</sup>.

Следующим важным шагом в развитии информационной безопасности США стало принятие в 2012 г. Национальной стратегии обмена и защиты информации<sup>12</sup>. Данный документ определил три основных принципа информационной политики США: информация как национальное достояние; обмен и защита информации; принятие лучших решений, благодаря информации.

Итогом всех предыдущих стратегий можно назвать обнародованную в 2015 г. Министерством обороны США обновленную Стратегию кибербезопасности страны<sup>13</sup>, в которой снова было установлено стремление сдерживать любые кибератаки.

В Стратегии впервые присутствовали три группы потенциальных врагов в киберпространстве.

Во-первых, к потенциальным врагам были отнесены отдельные государства (Китай, Россия, Иран и Северная Корея). К 2015 г. Россией и Китаем были достигнуты большие результаты в разработке кибервозможностей. Кража интеллектуальной собственности Китаем в пользу китайских компаний подрывала конкурентоспособность США. Северокорейские и иранские взломщики обладали меньшими возможностями, но по мнению американских экспертов, испытывали явную враждебность к США и их интересам.

Во-вторых, потенциальными врагами были объявлены негосударственные акторы («Исламское государство»<sup>14</sup>). Негосударственные акторы используют киберпространство для вербовки боевиков и распространения террористической пропаганды.

В-третьих, в качестве врагов в киберпространстве были заявлены киберпреступники. Всё чаще поведение преступников в сети делает более сложным определение источника



угрозы, вероятность ошибки продолжает увеличиваться.

Для снижения указанных рисков, а также повышения национальной безопасности США, в данной Стратегии определялись такие стратегические цели и задачи, как: создание необходимых средств управления киберпространством; защита данных Министерства обороны; готовность защитить США и их жизненно важные интересы от подрывных кибератак; поддержка мощных международных альянсов и партнерств по сдерживанию общих угроз и др.

Так как выполнение всех вышеперечисленных целей требовало сотрудничества с зарубежными союзниками, Минобороны подтверждало, что им было необходимо выстроить партнерский потенциал в области кибербезопасности. Важно отметить предусмотренное в Стратегии усиление кибердиалога США с Китаем, несмотря на то, что Китай был причислен к врагам. Причиной этому являлось то, что переговоры с КНР могли помочь добиться большего взаимопонимания и прозрачности военной доктрины, политики, роли и миссии каждого государства в киберпространстве.

Изучив основные цели Киберстратегии 2015 г., можно сделать вывод, что Министерство обороны признало свою уязвимость в киберпространстве, признало масштаб существующих киберугроз, который требует действий со стороны как государства, так и частного сектора.

Еще одним документом, затрагивающим вопрос кибербезопасности США, является опубликованная в декабре 2017 г. администрацией уже Д. Трампа Стратегия национальной безопасности<sup>15</sup>, где Китай представлен в качестве одного из соперников США. В тексте Стратегии отмечается, что США будут добиваться равного и справедливого использования всеми государствами «общих пространств», в том числе киберпространства<sup>16</sup>.

В Стратегии национальной безопасности 2017 г. представлены четыре основных

направления действий: защита американского народа, родины и американского образа жизни; содействие американскому процветанию; сохранение мира через силу; увеличение американского влияния. Аспект кибербезопасности имеет место во всех четырех представленных направлениях, но особенно представлен в первых трех.

В первом направлении рассматриваются взгляды администрации на то, как деятельность киберпространства будет способствовать усилиям США по уничтожению террористов. Второе направление содержит уже вполне предсказуемые слова о хищении Китаем американской интеллектуальной собственности. В третьем направлении присутствуют достаточно жесткие высказывания о деятельности России в киберпространстве<sup>17</sup>. Все действия и намерения, описанные в Стратегии, подтвердили, что вектор развития национальной безопасности остается прежним, однако подход к обеспечению безопасности, действительно, меняется.

В целом, исходя из проанализированных документов и приказов, мы можем сделать вывод, что американская Стратегия кибербезопасности постепенно расширялась с момента принятия первого документа в начале 1990-х гг. В период администрации Буша продолжали появляться новые официальные документы, дополняющие уже формирующуюся Стратегию безопасности страны в информационном пространстве. Во время президентства Обамы Стратегия была дополнена новыми сферами деятельности, приобрела большое число задач, включив взаимодействие с другими федеральными ведомствами. Сегодня политика США в кибербезопасности основывается на таких приоритетах, как защита критической инфраструктуры, повышение безопасности всех федеральных сетей, улучшение системы отчетности и реагирования на киберугрозы. Наконец, Соединенные Штаты подчеркивают важность дальнейшего развития своей киберполитики: они уделяют внимание подготовке высококвалифициро-

ванных сотрудников, осуществляют исследования, разработки и все больше прибегают к использованию инноваций частного сектора.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что национальная кибербезопасность в относительно короткое время стала одним из основных направлений национальной политики США.

Формирующаяся стратегия Китая по внедрению и развитию Интернета в стране отличалась от западного подхода. «Интернет – это орудие работы, а не средство времяпрепровождения»<sup>18</sup> – высказывание, которое в полной мере отражает позицию власти в сфере информационных технологий. Бас де Гай Фортман в статье «Права человека в контексте международных отношений»<sup>19</sup> предлагает разделить акторов по их политическому поведению на две группы<sup>20</sup>. В первую группу входят «наступательные страны», которые делают упор на нарушения прав человека в других государствах. Представители другой группы – «обороняющиеся государства» – встраивают в свое законодательство всевозможные пакты и декларации по правам человека.

На настоящий момент представляется возможным выделить еще одну группу, в которую входят государства, выступающие за независимость внутренней политики, изолируя ее от юрисдикции международного права. Представителем данной группы является КНР.

Говоря о намерениях Китая сотрудничать с другими странами для достижения своих целей, необходимо упомянуть о вышедшей 3 марта 2017 г., еще до вступления Закона о кибербезопасности в силу, китайской Международной стратегии взаимодействия в киберпространстве<sup>21</sup>. В документе подчеркивается, что никакая страна не должна стремиться доминировать в виртуальном пространстве и навязывать свои правила поведения другим, что некоторые эксперты сочли достаточно прозрачным намеком на действия США.

Среди национальных интересов многих государств важную роль играет реализация прав и свобод граждан в информационной

сфере, основанная на принципах свободы информации и запретительном принципе права. Данные принципы содержатся в международно-правовых документах (Всеобщая декларация прав человека, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод), а также в конституциях государств.

В Китае существует целый ряд документов, определяющих стратегию государства в области информационной безопасности: Стратегия развития информатизации на 2006–2020 гг., Государственная стратегия по развитию информатизации<sup>22</sup>, Закон КНР о кибербезопасности<sup>23</sup> и др.

Конституция Китая предоставляет гражданам ряд информационных свобод, однако в ней отсутствует запрет на цензуру. В соответствии с Конституцией КНР (ст. 35) граждане Китайской Народной Республики имеют свободу слова, печати, собраний, союзов, уличных шествий и демонстраций. Кроме того, следуя положениям ст. 40, свобода и тайна переписки граждан Китайской Народной Республики охраняется законом. Никакие организации или отдельные лица ни под каким предлогом не могут препятствовать свободе и тайне переписки граждан, за исключением случаев, когда в интересах государственной безопасности или в целях расследования уголовного преступления органы общественной безопасности или органы прокуратуры в порядке, установленном законом, осуществляют проверку переписки<sup>24</sup>.

Виртуальное пространство сети Интернет является одним из источников информации и полем применения права свободы слова. В связи с этим представляется важным сравнение методов электронного управления в разных государствах.

Зачастую аспект правового регулирования и управления Интернетом является сложным вопросом для многих государств. В связи с тем, что это управление ограничено лишь реализацией принципа свободы слова и фильтрацией контента, этот метод малоэффективен.

Иную модель представляет Китай, где на данный момент установлены наиболее строгие правила государственного регулирования, такие как узаконенная цензура и пропаганда действующего режима, специальные фильтры на поисковые серверы, запрет доступа ко множеству зарубежных социальных сетей и др. Одним из способов такого регулирования стала реализация в 2004 г. Министерством государственной безопасности проекта «Золотой щит»<sup>25</sup>.

Формирующаяся стратегия Китая в киберпространстве долгое время продолжала быть основанной на защите суверенного права в обеспечении кибербезопасности внутри страны. Важно отметить, что акцент делался именно на политическом аспекте проблемы. Большой интерес правительства к этой области способствует тому, чтобы информационная сфера оставалась обеспеченной достаточными ресурсами для модернизации, инвестиции в эту технологию являются средством для правящей партии Китая укрепить свою власть<sup>26</sup>.

В 2000 г. было опубликовано «Постановление по защите интернет-пространства», цель которого заключалась в составлении классификаций правонарушений в информационной сфере и выделении областей нарушений (экономическая, образовательная, общественной стабильности и защиты граждан).

В 2003 г. Канцелярия ЦК КПК опубликовала «Постановление государственной информатизированной руководящей группы по работе в области укрепления информационной безопасности»<sup>27</sup>, реализация которого ориентирована на укрепление защиты стратегической инфраструктуры, проверку киберпространства на наличие угроз, меры привлечения высококвалифицированных специалистов данную сферу.

В ноябре 2006 г. была принята «Государственная стратегия по развитию информатизации на период с 2006 по 2020 годы»<sup>28</sup>, затрагивающая развитие киберпространства,

кибербезопасности, снижение зависимости от внешнего влияния. В 2017 г. власти КНР пошли еще дальше – был запущен проект тестирования новой системы социального кредита (社会信用体系). Более точный смысл перевода этого термина – система социального доверия.

Из программы следует, что к 2020 г. не только каждая компания, но каждый гражданин материкового Китая будет контролироваться и оцениваться данной системой в режиме реального времени. Рейтинг доверия физических лиц будет привязан к внутреннему паспорту и опубликован в централизованной базе данных в сети Интернет в свободном доступе.

Безопасность в информационном контексте необходимо рассматривать в двух аспектах: как состояние защищенности информации от внешних угроз и как безвредность самой информации для окружающих. В связи с этим курс КНР можно разделить на два направления: внутренний (ограничение доступа к определенным интернет-ресурсам, запрет на использование иностранного ПО, контроль над соцсетями и интернет-трафиком в целом) и внешний (кибератаки и иные действия государственных подразделений в случае вероятной информационной войны или конфликта).

Китайские стратегические документы в сфере информационной безопасности, в отличие от таковых в США, придерживаются политики «мягкой силы» и невмешательства в дела других государств. В КНР разработан ряд документов, в которых определена стратегия в сфере информационной безопасности. Принятие важных стратегических документов (Стратегия развития информатизации на 2006–2020 гг., Государственная стратегия по развитию информатизации, Закон КНР о кибербезопасности) – признак того, что кибербезопасность становится одним из главных аспектов национальной безопасности государства. Под руководством Си Цзиньпина в Китае на данный момент одновременно идут две войны: одна за кон-

троль над партией, а другая – за контроль в Интернете. В одной из своих речей он призвал не допустить того, чтобы Интернет стал «обоюдоострым мечом», чья негативная сторона может навредить благополучию страны и стабильности в обществе<sup>29</sup>.

«Сегодняшнее усиление межгосударственной интеграции ведет к тому, что общие экономические процессы перешагивают национальные границы, формируют новые социально-экономические задачи, связанные с обороной, наукой, экологией, воспроизводством рабочей силы»<sup>30</sup>.

Таким образом, и КНР и США признают возрастающее влияние информационных

технологий, а также важность внедрения кибербезопасности. Обе стороны прилагают значительные усилия для укрепления не только национальной информационной безопасности, но и для развития норм регулирования международного киберпространства. Тем не менее иногда выявляются некоторые противоречия, которые делают данную сферу еще более подверженной противостоянию. Главные из них – в сфере демократических принципов, которые считаются определяющими по отношению к американской государственной политике, но имеющие гораздо меньшее влияние в политической линии Поднебесной.

<sup>1</sup> См.: Бирюков П. Н. Some aspects of the fighting against the cybercrime in the EU // Международно-правовые чтения. 2014. № 15. С. 14–28.

<sup>2</sup> Бондарева Е. А. Глобализация и суверенитет государства в экономической сфере // Общество и право. 2016. № 1 (55). С. 23.

<sup>3</sup> National Security Strategy : The White House. February 1995. URL: <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1995/>

<sup>4</sup> Presidential Decision Directive 63 : The White House. 1998. URL: <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-63.htm>

<sup>5</sup> The National Strategy to Secure Cyber Space : The White House. 2003. URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/pcipb/>

<sup>6</sup> The National Strategy to Secure Cyber Space : The White House. 2003. URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/pcipb/>

<sup>7</sup> The Comprehensive National Cybersecurity Initiative 2009 : Obama White House Archives. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/cybersecurity.pdf>

<sup>8</sup> The Comprehensive National Cybersecurity Initiative 2009 : Obama White House Archives. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/cybersecurity.pdf>

<sup>9</sup> International Strategy for Cyberspace. Prosperity, Security, and Openness in a Networked World : The White House. May 2011. URL: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/international\\_strategy\\_for\\_cyberspace.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf)

<sup>10</sup> Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace : U.S. Department of Defense. 2011. URL: <http://csrc.nist.gov/groups/SMA/ispab/documents/DOD-Strategy-for-Operating-in-Cyberspace.pdf>

<sup>11</sup> Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace : U.S. Department of Defense. 2011. URL: <http://csrc.nist.gov/groups/SMA/ispab/documents/DOD-Strategy-for-Operating-in-Cyberspace.pdf>

<sup>12</sup> National Strategy for Information Sharing and Safeguarding : The White House. 2012. URL: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2012sharingstrategy\\_1.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2012sharingstrategy_1.pdf)

<sup>13</sup> The DOD Cyber Strategy : U.S. Department of Defense. April 2015. URL: [http://www.defense.gov/Portals/1/features/2015/0415\\_cyber-strategy/Final\\_2015\\_DoD\\_CYBER\\_STRATEGY\\_for\\_web.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/features/2015/0415_cyber-strategy/Final_2015_DoD_CYBER_STRATEGY_for_web.pdf)

<sup>14</sup> Признано террористической организацией, деятельность которой запрещена в России решением Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm>

<sup>15</sup> National Security Strategy of the United States of America : The White House. 2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>

- <sup>16</sup> Brennan W. NATO made one of its biggest policy shifts in decades to send a message to Russia // Business Insider. 2017. URL: <https://www.businessinsider.com.au/nato-targeting-countries-russia-china-north-korea-with-cyberweapons-2017-12>
- <sup>17</sup> National Security Strategy of the United States of America : The White House. 2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>
- <sup>18</sup> Ибрагимова Г. Стратегия КНР в области управления Интернетом и обеспечения информационной безопасности // Индекс безопасности. 2013. № 1 (104). С. 171.
- <sup>19</sup> Human Rights in the Context of International Relations. URL: <https://www.e-ir.info/2011/07/30/human-rights-in-the-context-of-international-relations-a-critical-appraisal/>
- <sup>20</sup> См.: Болонина А. Л. Права человека как фактор международных отношений в условиях глобализации : китайский опыт // Век глобализации. 2016. С. 88.
- <sup>21</sup> International Strategy of Cooperation on Cyberspace // 新华网Xinhua News. 01.03.2017. URL: [http://www.xinhuanet.com/english/china/2017-03/01/c\\_136094371.htm](http://www.xinhuanet.com/english/china/2017-03/01/c_136094371.htm)
- <sup>22</sup> 2006—2020年国家信息化发展战略. URL: [http://news.xinhuanet.com/politics/200605/09/content\\_4524651.htm/](http://news.xinhuanet.com/politics/200605/09/content_4524651.htm/)
- <sup>23</sup> См.: Разумов Е. А. Политика КНР по обеспечению кибербезопасности. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/politika-knr-po-obespecheniyu-kiberbezopasnosti>
- <sup>24</sup> Конституция КНР // Конституции государств (стран) мира : интернет-библиотека конституций Романа Пашкова (China Constitution). URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=31&page=2/>
- <sup>25</sup> См.: Малько А. В. Информационно-правовая политика в современном обществе : сравнительный анализ // Сравнительная политика. 2019. Т. 10, № 1. С. 42.
- <sup>26</sup> См.: Mozur P. Beijing Wants A.I. to Be Made in China by 2030 // New York Times. 20.07.2017. URL: <https://www.nytimes.com/2017/07/20/business/china-artificial-intelligence.html>
- <sup>27</sup> 国家信息化领导小组关于加强信息安全保障工作的意见 (中办发[2003] 27号) [Постановление государственной информатизированной руководящей группы по работе в области укрепления информационной безопасности (опубликовано Главным управлением ЦК КПК № 27 от 2003 г.)] // EIC. XM. GOV. CN: Информационный центр г. Сямэнь. URL: <http://eic.xm.gov.cn/xgfw/aqcp/djbh/201411/P020141104292325316962.pdf>
- <sup>28</sup> 2006—2020年国家信息化发展战略2006—2020 [Государственная стратегия по развитию информатизации. 2006—2020] // 新华网 09.05.2005. Синьхуаван. URL: [http://news.xinhuanet.com/politics/2006-05/09/content\\_4524651.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-05/09/content_4524651.htm)
- <sup>29</sup> См.: Гончаренко В. И., Морозова В. Н. Информационная политика Китая в контексте глобальных трансформаций // Аспирантские тетради : сб. науч. ст. Воронеж, 2018. С. 42–45.
- <sup>30</sup> Бондарева Е. А. Влияние глобализационных процессов на содержание экономической функции российского государства // Общество и право. 2013. № 1 (43). С. 24.

Воронежский государственный университет

**Внукова Е. Ю.**, магистрант

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

Тел.: 8-953-810-22-97

**Курбатов А. И.**, магистрант

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

Тел.: 8-952-101-58-34

Voronezh State University

**Vnukova E. Yu.**, Master-student

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

Тел.: 8-953-810-22-97

**Kurbatov A. I.**, Master-student

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

Тел.: 8-952-101-58-34

А. С. Иванов

Воронежский государственный университет

## О ПРАВОВЫХ ОСНОВАНИЯХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРИТЯЗАНИЙ ЯПОНИИ НА ЮЖНО-КУРИЛЬСКИЕ ОСТРОВА

*В данной статье рассмотрен вопрос о правовой обоснованности притязаний Японии на Южно-Курильские острова. Автор в историческом контексте рассматривает формирование правового взаимодействия Российской Федерации и Японии.*

*Ключевые слова: Российско-японские отношения, Южно-Курильские острова, мирные договоры с Японией.*

## ON THE LEGAL BASIS OF JAPAN'S TERRITORIAL CLAIMS TO THE SOUTH-KURIL ISLANDS

*This article discusses the legal validity of Japan's claims to the South Kuril Islands. The author in the historical context considered the formation of legal interaction between the Russian Federation and Japan.*

*Key words: Russian-Japanese relations, South Kuril Islands, peace agreements with Japan.*

Поступила в редакцию 11 февраля 2019 г.

В современном цивилизованном мире, где, казалось бы, государственные границы очерчены весьма определенно, до сих пор возникает недопонимание в толковании международных договоров по вопросам границ или, чего хуже, попадание некоторых территорий под юрисдикцию отдельных государств без правовых на то оснований. Гибралтар, Косово, острова Вуковар и Шаренград в Европе; Кашмир, Южный Тибет в Азии; Фолклендские (Мальвинские) острова в Америке и еще множество других примеров территориальных споров на любой части суши. Территориальные споры – проблемные хитросплетения и одновременно ярчайшие показатели применения норм международного права, которые зачастую не имеют однозначного решения.

Уже на протяжении нескольких десятков лет не разрешается спорная ситуация вокруг

южной части Курильской гряды. Несмотря на многочисленные переговоры на самом высоком уровне, достижение компромисса по настоящему вопросу вызывает трудности ввиду принципиальных позиций сторон – Российской Федерации и Японии. Для того чтобы выработать механизм решения проблемы, максимально безболезненно обеспечить удовлетворение интересов государств, стоит перейти прежде всего на правовую платформу предмета спора. Международным судом ООН применительно к морским территориальным спорам отмечена юридическая «уникальность» каждого разногласия<sup>1</sup>. По нашему мнению, подобная формулировка применима и к территориям суши.

Для поэтапного понимания «откуда есть пошел» Курильский вопрос, на наш взгляд, вполне логично и целесообразно оглянуться назад, в историю. Впервые в ходе плаваний 1635–1937 гг. на Сахалин и Хоккайдо японцы

---

© Иванов А. С., 2019

на карте обозначили малую группу Курильских островов восточнее о. Хоккайдо, однако исполнение карты представлялось несодержательным. Позднее экспедицию предпринимали голландцы, которые уже точнее описали территории островов и даже умудрились на острове Уруп установить крест, параллельно объявив данную территорию собственностью Голландской Ост-Индской компании<sup>2</sup>.

Для России открытие Курильских островов связано с походами землепроходца Ивана Москвитина к Охотскому морю 1646 г. Северные Курильские острова русские первопроходцы увидели в 1697 г., когда Владимир Атласов исследовал Камчатку. Позднее, в 1738–1739 гг., в результате научной экспедиции М. П. Шпанберга произошло описание и обозначение всех островов Курильской гряды. На новых территориях остались государственные знаки Российской Империи. В декабре Указом 1786 г.<sup>3</sup> названные земли были объявлены приобретенными по праву первооткрытия русскими мореплавателями, «...нашей Коллегии иностранных дел все тут представленное к сохранению права нашего на земли, мореплавателями российскими открытыя, произвестъ в действо, поколику то от оной зависит»<sup>4</sup>. После опубликования настоящего Указа на иностранных языках государства признали всю территорию Курильской гряды российскими владениями. В апреле 1787 г. была организована специальная экспедиция для исполнения указа. В п. 12 наставления Адмиралтейств-коллегии начальнику экспедиции капитану 1-го ранга Г. И. Муловскому предписывалось: «1) Обойти плаванием и описать все малые и большие Курильские острова от Японии до Камчатской Лопатки, положить их наивернее на карту и от Матмая до той Лопатки все причислить формально ко владению Российскаго государства, поставя или укрепя гербы и зарыв медали в пристойных местах с надписью на российском и латинском языках, означающею ево путешествие или приобретение». На протяжении XVIII в. все Курильские острова, включая и

их южную часть, вошли в состав России<sup>5</sup>. Присоединение островов осуществлялось в соответствии с международным правом того времени, как верно отметил Ф. Ф. Мартенс: «занятие государством никому не принадлежащей земли, т. е. территории, не состоящей под властью других государств»<sup>6</sup>.

Первым договором русско-японского внешнеполитического взаимодействия можно по праву назвать Симодский трактат от 26 января 1855 г. Была установлена официальная граница между державами, проходящая через пролив Фриза, Япония получила острова Итуруп, Кунашир, Шикотан и острова Хабомаи. Сахалин сохранил статус-кво, оставшись неразделенной территорией. Вызывает отдельный интерес соответствие переводов аутентичному тексту договора, составленному на голландском языке<sup>7</sup>. В японской версии, умышленно или нет, но перевод составлен таким образом, что Курильскими островами признаются все те, которые севернее Урупа, следовательно, Южно-Курильская часть островов к «основным» Курилам не относится.

В 1875 г. в Санкт-Петербурге был подписан одноименный договор<sup>8</sup>, по которому Российская империя в обмен на полное владение Сахалином отчуждала все Курильские острова Японии. На наш взгляд, данный договор был крупным дипломатическим промахом, поскольку российская сторона, потеряв всю Курильскую гряду, а вместе с ней выход в Тихий океан и доступ к рыбным ресурсам южной части Охотского моря, получила в обмен юридическое признание южной части Сахалина.

Следующим важным событием двусторонних отношений России и Японии следует считать Русско-японскую войну 1904–1905 гг. Кто оказался победителем, а кто побежденным, мы судить не беремся, поскольку целей подобных не преследуем, для нас важнее оценить с точки зрения исторической ретроспективы значение международных договоров, заключенных по итогам. В ст. 9 Порт-

смутского мирного договора указано, что Российское Правительство уступает в вечное и полное владение южную часть Сахалина по пятидесятой широте вместе с прилегающими островами и имуществом в японское ведение. Права граждан, проживающих на перешедшей Японии территории, сохранялись при условии подчинения японской юрисдикции. На условиях упраздненного войной Договора о торговле и мореплавании 1895 г. вплоть до заключения нового стороны обязались осуществлять коммерческие сношения, «...включая сюда тарифы по ввозу и вывозу, таможенные обрядности, транзитные и тоннажные сборы, а также условия допущения и пребывания агентов, подданных и судов одного Государства в пределах другого»<sup>9</sup>. По результатам Русско-японской войны были аннулированы все ранее заключенные договоры, и следовательно, на них нельзя ссылаться по причине отсутствия юридической силы. Как минимум следует признавать несостоятельными попытки возвращения к архаичным документам, которые якобы выступают подтверждением законности прав Японии на проблемный Южно-Курильский участок. Данный небольшой исторический экскурс позволяет создать представление о непростом взаимодействии двух государств относительно Курильской гряды.

С учреждения в 1945 г. Организации Объединенных Наций и по настоящее время действующая система современного международного права базируется на договорах, соглашениях, заключенных после Второй мировой войны<sup>10</sup>. Поражение милитаристской Японии в 1945 г. завершило длящуюся полвека экспансию в азиатской части континента и тихоокеанском регионе. За те годы страна восходящего солнца многократно проявляла акты военной агрессии в отношении приграничных государств (японо-китайская война 1894–1895 гг., в результате которой по Симоносекскому договору Япония получила острова Пэнху и Тайвань, а также Ляодунский полуостров; Русско-японская война

1904–1905 гг.; с 1918–1920 гг. интервенция на российской части Дальнего Востока, в 1931 г. захват Северо-Восточного Китая (Маньчжурии)) – захваченные подобным преступным путем территории в одностороннем порядке объявлялись своими собственными.

Спустя два года после Номонханского инцидента (локальный вооруженный конфликт у р. Халхин-Гол) 13 апреля 1941 г. в Москве состоялось подписание двустороннего советско-японского Пакта о взаимном нейтралитете. В соответствии со ст. 2 Пакта «...в случае если одна из договаривающихся сторон окажется объектом военных действий со стороны одной или нескольких третьих держав, другая договаривающаяся сторона будет соблюдать нейтралитет в продолжение всего конфликта». Тем самым в политической плоскости советское руководство обезопасило свои границы на Востоке, а Япония смогла продолжить политику экспансионизма в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

На заключительном этапе Второй мировой войны 11 февраля 1945 г. состоялась Ялтинская конференция трех держав: СССР, Великобритании и США, на которой было заключено Соглашение о вступлении Советского Союза в состояние войны с Японией. В ответ англичане и американцы признали «восстановление принадлежащих России прав, нарушенных вероломным нападением Японии в 1904 г.» путем передачи СССР южной части Сахалина и всех Курильских островов. Главы представленных правительств «большой тройки» согласились, что претензии СССР должны быть безусловно удовлетворены после победы над Японией. С юридической точки зрения Советский Союз аннулировал, а не денонсировал Пакт о нейтралитете. В августе 1945 г. СССР вступил в войну с Японией, что де-факто прекратило действие пакта о нейтралитете.

После окончательной капитуляции милитаристской Японии в сентябре 1945 г. приобрел актуальность вопрос о размежевании границ. Во исполнение положений Каирской



декларации 1943 г. в Потсдамской декларации 1945 г. Союзные державы предусмотрели, что «японский суверенитет будет ограничен островами Хонсю, Хоккайдо, Кюсю, Сикоку и теми менее крупными островами, которые мы укажем»<sup>11</sup>. Японией в своем Акте о безоговорочной капитуляции 1945 г. были приняты «условия Декларации, опубликованной 26 июля в Потсдаме», тем самым признав абсолютное усмотрение Союзных держав на определение своего территориального состава и одновременно признав, что среди держав, которые «будут впоследствии именоваться Союзными державами», будет и Советский Союз<sup>12</sup>. Администрацией главнокомандующего оккупационными войсками союзников Д. Макартура 29 января 1946 г. издан Меморандум № 677, утвердивший территорию Японии в составе четырех главных островов (Хоккайдо, Хонсю, Кюсю и Сикоку), а также порядка тысячи мелких прилегающих островов. Затем указаны острова, исключенные из территориальной юрисдикции Японии: Курильские острова, группа островов Хабомаи, включая острова Сусио, Юри, Акиюри, Сибоцу и Тараку, а также о. Сикотан<sup>13</sup>. После выполнения обязательств Советского Союза по вступлению на Дальневосточный театр военных действий для окончательной победы во Второй мировой войне оказалось, что толкование Ялтинских соглашений не предполагает передачу Курильских островов СССР. Например, в ноте, направленной японскому правительству 7 сентября 1956 г., указывалось, что «США рассматривают Ялтинское соглашение просто как декларацию об общих целях стран-участниц, а не как окончательное решение, принятое этими державами, или решение, обладающее какой-либо юридической силой для передачи территории»<sup>14</sup>. Важнейший принцип договорного права, известный со времен античности – *Pacta sunt servanda*<sup>15</sup> – был погран подобной риторикой. Складывается ситуация, когда у остальных членов Ялтинского соглашения имелась возможность отказа в передаче тер-

риторий, упомянутых в тексте соглашения. СССР со своей стороны обязательства исполнил, следовательно, какого-то одобрения на передачу Курильских островов от союзников получать не нужно.

В Сан-Франциско 8 сентября 1951 г. в рамках мирной международной конференции был заключен Сан-Францисский мирный договор, официально завершивший Вторую мировую войну. Советский Союз в лице своих представителей не подписал настоящий документ, посчитав свои права по составлению его положений нарушенными. Для нас ключевое значение по проблеме имеет п. «с» ст. 2 Сан-Францисского договора, где говорится: «Япония отказывается от всех прав, правооснований и претензий на Курильские острова и на ту часть о. Сахалин и прилегающих к нему островов, суверенитет над которыми Япония приобрела по Портсмутскому мирному договору от 5 сентября 1905 года». И ни слова, кому острова и южная часть Сахалина передается. В ст. 8 Сан-Францисского мирного договора уточнено: «Япония признает полную силу всех договоров, заключенных союзными державами в настоящее время или в будущем, для прекращения состояния войны, начатой 1 сентября 1939 г., а также любые другие соглашения союзных держав для восстановления мира или в связи с восстановлением мира». На наш взгляд, поскольку официально со стороны Японии не поступало никаких претензий о легитимности владения островами Советским Союзом в течение первого десятка лет, то нельзя ли это расценивать как признание Ялтинского соглашения?

Важным документом, установившим добрососедские отношения, стала Московская советско-японская декларация 1956 г., окончательно прекратившая состояние войны между двумя государствами. Стороны договорились о последующем сотрудничестве во многих сферах, начиная от установления дипломатических отношений и заканчивая вопросами мореходства, торговли, рыбо-

ловства. Советский Союз поддержал просьбу Японии стать членом ООН, отказался от претензий, возникших в результате войны, и даже после подписания мирного договора передать Японии остров Шикотан и группу островов Хабомаи. Весьма широкий спектр предпочтений побежденной стране-агрессору. В политических реалиях холодной войны, когда 19 января был подписан Договор о взаимном сотрудничестве и гарантиях безопасности между США и Японией<sup>16</sup>, было бы опрометчиво делиться территорией для плацдармов вооруженных сил идеологического соперника. В Памятной записке советского правительства правительству Японии от 24 апреля 1960 г. указывалось на то, что вопрос принадлежности территорий решен: «Вновь выдвигая необоснованные претензии в отношении принадлежащих Советскому Союзу территорий, японское правительство в памятной записке произвольно утверждает, что по совместной декларации стороны якобы договорились считать, что территориальный вопрос оставляется для дальнейшего обсуждения. Советское правительство отклоняет такое утверждение, поскольку подобной договоренности в действительности не было и не могло быть. Территориальный вопрос между СССР и Японией решен и закреплен соответствующими международными соглашениями, которые должны соблюдаться»<sup>17</sup>. Россия, являясь правопреемницей СССР, должна и признает все соглашения, договоры, декларации, принятые Советским Союзом. Следуя логике реалий Декларации, мы имеем факт обещания передачи островов при заключении мирного договора. Но каким образом Советский Союз мог обещать территории, которые, по мнению Японии и иже с ней, не являются советской территорией? Прежде чем что-то отторгнуть, нужно этим обладать. Следовательно, согласившись с условием последующего отчуждения, Япония тем самым подтвердила принадлежность территорий из ст. 9 Декларации советской стороне.

В условиях современности, на наш взгляд, заключение мирного договора между Японией и Российской Федерацией уже не имеет принципиального значения, тем более на условиях отделения российской территории. С Германией тоже отсутствует мирный договор, но при этом не возникает никаких взаимных претензий у двух государств. Парламентом Российской Федерации в свое время была выражена глубокая убежденность, что «мирный договор с Японией ценой территориальных уступок России неприемлем»<sup>18</sup>. Совместную Декларацию 1956 г. фактически стоит признавать окончательным мирным договором.

Нельзя не упомянуть немаловажное международно-правовое обстоятельство, возникающее при возможной передаче Японии Южно-Курильских островов. В соответствии со ст. 26 Сан-Францисского мирного договора 1951 г. «с любым государством, которое подписало Декларацию Объединенных Наций от 1 января 1942 г. или присоединилось к ней... и не является стороной, подписавшей настоящий Договор, Япония будет готова заключить двусторонний мирный Договор на тех или же в основном на тех же условиях, которые предусмотрены в настоящем Договоре, но это обязательство со стороны Японии истечет через три года после первого вступления в силу настоящего Договора. В случае если Япония договорится о мирном урегулировании или об урегулировании военных претензий с каким-либо государством, предоставляющих этому государству большие преимущества, чем те, которые предусмотрены настоящим Договором, те же самые преимущества будут распространены на стороны настоящего Договора».

Общеизвестно, что СССР не участвует в Сан-Францисском мирном договоре. Япония отказалась от Курильских островов и южной части Сахалина, но не определено, в чью пользу, тем самым с точки зрения формальных норм международного права поместив

эти территории в правовой вакуум. В случае подписания мирного договора с Российской Федерацией и признания суверенитета последней над Курилами и Сахалином, по смыслу ст. 26 Сан-Францисского договора такое приобретение территорий, объявленных совместным владением, будет распространяться на 48 государств, подписавших Сан-Францисский мирный договор (кроме самой Японии).

В итоге можно сделать некоторые выводы. Нельзя отрицать, что острова – стратегический пункт с точки зрения военной безопасности. Курильская гряда защитным поясом окантовывает восточную часть российских рубежей. Также суверенное обладание южно-курильскими островами дает гарантии выхода Тихоокеанского флота ВМФ России, базирующегося во Владивостоке, в Тихий океан. Представляется важность не только самих островов и их бухт, но и по-

рядка двадцати судоходных проливов между ними в качестве мест проведения военных и военно-морских операций. Далее значительные биологические ресурсы. В соответствии с Конвенцией по морскому праву 1982 г. вокруг каждого острова, скалы и отмели, которых достаточно в акватории данного региона, существует 200-мильная исключительная экономическая зона, в которой государство имеет суверенное право на разведку, разработку и сохранение природных ресурсов как живых, так и неживых. В случае лояльной политики передачи требуемых островов может создаться территориальный прецедент по пересмотру результатов Второй мировой войны. Ни о каких Курилах в документах Сан-Францисской мирной конференции 1951 г. речи не идет, суверенитет Токио ограничивался исключительно японскими островами. Создание подобного прецедента может иметь опасные последствия для всего мира.

---

<sup>1</sup> См.: *Вылегжанин А. Н.* Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. М., 2004. С. 18–19, 40.

<sup>2</sup> См.: *Высоков М. С., Василевский А. А., Костанов А. И.* История Сахалина и Курильских островов с древнейших времен до начала XXI столетия : учеб. пособие. Южно-Сахалинск, 2008. С. 271–277.

<sup>3</sup> Указ Екатерины II Коллегии иностранных дел о сохранении права России на земли и острова, открытые русскими мореплавателями в Тихом океане. URL: [http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Reisen/XVIII/1740-1760/Issl\\_russ\\_tich\\_ok\\_XVIII/61-80/73.phtml?id=3873](http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Reisen/XVIII/1740-1760/Issl_russ_tich_ok_XVIII/61-80/73.phtml?id=3873)

<sup>4</sup> URL: [http://www.runivers.ru/doc/d2.php?CENTER\\_ELEMENT\\_ID=147259&PORTAL\\_ID=7149&SECTION\\_ID=6771](http://www.runivers.ru/doc/d2.php?CENTER_ELEMENT_ID=147259&PORTAL_ID=7149&SECTION_ID=6771)

<sup>5</sup> См.: *Бирюков П. Н.* Об освоении Курильских островов Российской империей // Былые годы. Российский исторический журнал. 2014. № 34 (4). С. 525–528.

<sup>6</sup> *Мартенс Ф. Ф.* Современное международное право цивилизованных народов : в 2 т. / под ред. В. А. Томсинова. М., 2008. Т. 1. С. 344.

<sup>7</sup> См.: Сборник действующих трактатов, конвенций и соглашений, заключенных Россией с другими государствами. СПб., 1906. Т. I. С. 369.

<sup>8</sup> Трактат, заключенный 25 Апреля (7 Мая) 1875 года в С.-Петербурге между Его Величеством Императором Всероссийским и Его Величеством Императором Японским, с дополнительной статьей, подписанною в Токио 10 (22) Августа 1875 года. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book9975/#page/194/mode/1up>

<sup>9</sup> Мирный договор между Россией и Японией, заключенный в Портсмуте 23 августа (5 сентября) 1905 года. URL: <http://doc.histrf.ru/20/portsmutskiy-mirnyy-dogovor-mezhdu-rossiey-i-yaponiey/>

<sup>10</sup> См.: *Бирюков П. Н.* Международное право : учебник для академического бакалавриата : в 2 т. 10-е изд., перераб. и доп. М., 2018. Т. 1.

<sup>11</sup> См. оригинальный текст: Proclamation Defining Terms for Japanese Surrender: “8. The terms of the Cairo Declaration shall be carried out and Japanese sovereignty shall be limited to the islands of Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku and such minor islands as we determine” – The Department of State Bulletin. Vol. XIII. No. 318. July 29. 1945.

<sup>12</sup> См. оригинальный текст: “We, acting by command of and in behalf of the Emperor of Japan, the Japanese Government and the Japanese Imperial General Headquarters, hereby accept the provisions set forth in the declaration issued by the heads of the Governments of the United States, China, and Great Britain on 26 July 1945 at Potsdam”. URL: <http://avalon.law.yale.edu/wwii/j4.asp>

<sup>13</sup> Кузьмин А. П. Заключение мирного договора между Россией и Японией : варианты решения проблемы // Актуальные проблемы современных международных отношений. 2017. № 9. С. 24–37.

<sup>14</sup> Международные отношения на Дальнем Востоке в послевоенные годы. Т. 1. М., 1987. С. 226.

<sup>15</sup> Перевод: «Договоры должны соблюдаться», в международном праве принцип был закреплен в Уставе ООН, а также Венской конвенции о праве международных договоров, более известен как Принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву.

<sup>16</sup> Японо-американский договор (О взаимном сотрудничестве и гарантии) безопасности 1960 г. // Япония от А до Я. М., 2008.

<sup>17</sup> Зиланов В. К., Кошкин А. А., Плотников А. Ю. Русские Курилы : история и современность : сб. док. по истории формирования русско-японской и советско-японской границы. М., 2015.

<sup>18</sup> Парламентские слушания «Южные Курилы : проблемы экономики, политики и безопасности» // Информационно-аналитический бюллетень. 2002. № 20.

*Воронежский государственный университет*

**Иванов А. С., магистрант**

*E-mail: mr.artem.ivanov1994@mail.ru*

*Voronezh State University*

**Ivanov A. S., Master-student**

*E-mail: mr.artem.ivanov1994@mail.ru*

Л. О. Минакова

Воронежский государственный университет

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ОБЩЕСТВЕННОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*Статья посвящена оценке законопроектов, предложенных Правительством Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации, и перспективам развития территориального общественного самоуправления в связи с данными предложениями.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, некоммерческие организации, общественные объединения, органы общественной самодеятельности.

## PERFECTION OF LEGISLATION ON TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT: PROBLEMS AND PROSPECTS

*The article is devoted to the evaluation of bills proposed by the Government of the Russian Federation in terms of establishing features of regulating the activities of territorial public self-government as a non-profit organization, and the prospects for the development of territorial public self-government in connection with these proposals.*

*К e y w o r d s:* local self-government, territorial public self-government, non-profit organizations, public associations, public initiative bodies.

Поступила в редакцию 4 марта 2019 г.

Непосредственное осуществление местного самоуправления населением производится через систему форм непосредственной демократии, среди которых наиболее перспективной на сегодняшний день является территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС).

Согласно ст. 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) под ТОС понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города

федерального значения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения<sup>1</sup>. Из данного определения следует, что ТОС представляет собой особую форму реализации общественной инициативы граждан по решению вопросов местного значения.

Законодательством предусмотрено, что ТОС может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

В августе 2017 г. Президентом России Владимиром Путиным по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправ-

---

© Минакова Л. О., 2019

ления были даны поручения Правительству Российской Федерации: установить особенности регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации и предоставить ТОС меры поддержки, предусмотренные для социально-ориентированных некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг.

В соответствии с Перечнем поручений Президента Российской Федерации от 7 сентября 2017 г. № Пр-1773 Минюстом России были разработаны проекты Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации» (далее – Законопроект № 1)<sup>2</sup> и Федерального закона «О внесении изменений в главу 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации» (далее – Законопроект № 2). На основе изучения данных законопроектов можно сделать следующие выводы:

– для территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации (далее – ТОС как НКО) на уровне федерального закона необходимо установить следующие особенности: порядок управления в ТОС как НКО, осуществление прав и обязанностей учредителей (участников), управление имуществом;

– положения законопроектов не в полной мере предусматривают особенности регулирования деятельности ТОС как НКО. Полагаем, что необходимо дополнить Законопроект № 1 положениями о порядке управления в ТОС как НКО, осуществлении прав и обязанностей его учредителей (участников), управлении имуществом ТОС как НКО;

– положения законопроектов частично обеспечивают предоставление ТОС мер поддержки, предусмотренных для СО НКО. Ввиду наличия отсылочных норм в п. 6 ст. 65.1 Законопроекта № 2 отсутствует четкий порядок и детализация предоставления на федеральном уровне мер поддержки ТОС, предусмотренных для СО НКО – исполнителей общественно полезных услуг; меры, предложенные в Законопроекте № 2, на наш взгляд, не разрешают проблем правоприменения в области различных аспектов деятельности ТОС. Считаем неурегулированными вопросы, связанные с определением состава учредителей (участников) ТОС, их статусом, и порядком формирования имущества ТОС как НКО;

– диспозитивное регулирование, закрепленное в положениях Законопроекта № 2, допускает возможность неправомерных отказов в поддержке ТОС со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые «вправе» оказывать поддержку зарегистрированным в качестве юридических лиц ТОС. Законопроектом № 2 не предусмотрен порядок обращения ТОС за получением поддержки на федеральном уровне, а также не предусмотрены гарантии предоставления указанной поддержки. Считаем, что реализация положений указанного законопроекта возможна через установление методов императивного регулирования.

Представляется, что в числе организационно-правовых последствий для ТОС при принятии Законопроекта № 1 можно указать неясность и сложность в регулировании, отсутствие понимания правовой природы ТОС. Законодательное регулирование института ТОС одновременно нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Федеральным законом «О некоммерческих организациях» и Федеральным законом «Об общественных объединениях» порождает неопределенность в применении указанных

нормативных правовых актов и в дальнейшем может привести к появлению правовых коллизий.

В целом, следует сказать, что организационно-правовая форма ТОС как некоммерческая организация не вполне учитывает особенности ТОС, которые предусмотрены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В первую очередь, необходимо исходить из того, что ТОС является институтом прямой демократии и входит в систему форм непосредственной демократии России, цель его создания – совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства.

Предложенная формулировка об организационно-правовой форме ТОС как НКО является не вполне некорректной, так как каждая из предусмотренных законодательством форм общественных организаций не учитывает особенности ТОС, предусмотренные Законом от 6 октября 2003 г. Таким образом, нормы Федерального закона «О некоммерческих организациях» и Закона от 6 октября 2003 г. являются взаимоисключающими. По мнению Н. П. Алешкиной, придание ТОС статуса некоммерческой организации полно-

стью выхолащивает смысл этого института и делает его заурядно-формальным придатком местной власти<sup>3</sup>. Автор считает более логичным отнести данную форму активности населения к органам общественной самодеятельности, которые согласно ст. 12 Федерального закона «Об общественных объединениях» являются не имеющими членства общественными объединениями, цель которых – совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Анализируя вышесказанное, следует сделать вывод о том, что правовое регулирование деятельности ТОС, исходя из его правовой природы, не может быть отнесено к законодательству о некоммерческих организациях или общественных объединениях, так как в этом случае организация и деятельность ТОС не могли бы регулироваться Законом от 6 октября 2003 г., законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. (в ред. от 06.02.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=74834>

<sup>3</sup> Алешкина Н. П. Некоторые проблемы правового регулирования организации территориального общественного самоуправления в городах // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 6 (55). С. 96.

*Воронежский государственный университет*

**Минакова Л. О.**, магистрант

E-mail: [mila.minakova.95@mail.ru](mailto:mila.minakova.95@mail.ru)

Tel.: 8-920-212-10-43

*Voronezh State University*

**Minakova L. O.**, Master-student

E-mail: [mila.minakova.95@mail.ru](mailto:mila.minakova.95@mail.ru)

Tel.: 8-920-212-10-43

**С. М. Филимонов**

*Воронежский государственный университет*

## **К ДИСКУССИИ О РЕФОРМИРОВАНИИ ОСНОВНОГО ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*В данной статье автор приводит аргументы, доказывающие необходимость дальнейшего точечного совершенствования Основного закона России. Акцентируется внимание на опыте реформирования конституций Францией и США.*

*Ключевые слова: Конституция РФ, конституционная реформа, правовое государство.*

## **DISCUSSION DEVOTED TO THE REFORM OF FUNDAMENTAL LAW OF RUSSIA**

*In this article the author presents arguments proving the necessity for further development of Russian supreme law. It is focused attention on the experience of reforming French and American constitutions.*

*Key words: Constitution of Russian Federation, constitutional reform, legal state.*

Поступила в редакцию 10 февраля 2019 г.

В 2018 г. вся страна отметила 25-летие принятия Конституции Российской Федерации. Во многих городах России этому событию были посвящены тематические лекции и встречи, где студентам и всем желающим рассказывалось об истории возникновения конституционализма в современной России, о том, как и в каких реалиях был принят Основной закон страны. Однако прошлый год стал знаменательным не только из-за широкого празднования юбилейной даты принятия Конституции, но и тем, что в российском политическом дискурсе все чаще стал подниматься вопрос о возможности внесения точечных поправок в текст Основного закона страны, не изменяя при этом его ключевых положений. Катализатором стала широко обсуждаемая статья председателя Конституционного Суда Российской Федерации Валерия Зорькина «Буква и дух Конституции»<sup>1</sup>, в которой автор, с одной стороны, предостерегает от кардинальных реформ главного закона

страны, а с другой стороны, признает, что в Конституции России есть некоторые недостатки, которые могут быть исправлены внесением «точечных поправок». Размышления председателя Конституционного Суда вызвали бурю комментариев в российском обществе, которые разделили соотечественников на два лагеря. Одни убеждены в том, что Конституция – это нерушимый «фундамент» государства, выбранный напрямую народом, который не должен «подмываться» переменчивыми веяниями приходящих и уходящих эпох. Другие же в целом согласились с Зорькиным в том, что, не покушаясь на основной правовой смысл Конституции РФ, развитие некоторых аспектов Основного закона – это нормальный закономерный процесс развития правового государства.

Для того чтобы у читателя сложилась полная картина о сути возникшей в российском обществе дискуссии относительно возможности внесения отдельных поправок в Основной закон страны, автор предлагает ознакомиться с доводами тех, кто считает,

---

© Филимонов С. М., 2019



что даже ограниченное совершенствование некоторых статей Конституций недопустимо.

Во-первых, по мнению представителей данного подхода, российская Конституция 1993 г. была принята путем прямого демократического волеизъявления людей, поэтому даже точечные поправки будут противоречить тому варианту Основного закона страны, за который голосовали на референдуме. Исходя из этого, Конституция России 1993 г. должна охраняться обществом от всяческих поползновений. Такой позиции придерживаются 20 % опрошенных соотечественников<sup>2</sup>.

Во-вторых, в обществе существуют серьезные опасения, что даже частичная адаптация некоторых аспектов конституции может превратить Основной закон страны в «разменную монету» в политической борьбе между партиями, политиками или лоббистами, которые будут продвигать только им выгодные поправки. Возникшее противостояние по вопросам, связанным с возможным реформированием Конституции страны, может, по мнению некоторых представителей юридического сообщества, ввергнуть страну в социально-политический кризис, который будет грозить обрушением существующей государственной системы<sup>3</sup>.

Действительно, во многом можно согласиться с оппонентами идеи частичного совершенствования Конституции РФ. Особенно серьезной, по мнению автора, является обеспокоенность некоторых граждан тем, что реформирование Конституции РФ может проводиться в интересах сил, заботящихся лишь о своих личных выгодах. Однако хочется подчеркнуть, что на сегодняшний день обсуждается лишь внесение точечных поправок в отдельные статьи главного документа страны, а не кардинальные реформы, разговоры о которых провоцируют распространение популистских идей. При этом аргументов за разумное совершенствование некоторых аспектов Конституции РФ без изменения главных идей документа значительно больше, и эти аргументы на фоне изложенных

раннее доводов противников аккуратного совершенствования Основного закона страны выглядят весомее.

Прежде всего, хочется отметить тот факт, что внесение единичных поправок в текст Конституции не является чем-то неприемлемым для демократически развитых стран с давно устоявшимися конституционными традициями, даже для таких, как Франция или США, где впервые в истории появились такого рода документы. Мы видим, что в наши дни политики или общественность этих государств регулярно обсуждают вопросы, связанные с внесением точечных изменений в основной документ страны. К примеру, 6 марта 2018 г. Президент Франции Эммануэль Макрон инициировал осуществление конституционной реформы, которую он пообещал своим сторонникам во время президентской гонки<sup>4</sup>. Конечно, последние события во Франции, подорвавшие авторитет Президента, могут остановить начатый процесс реформы Основного закона страны, но стоит понимать, что французы желают затормозить внесение конституционных изменений не из-за самого факта реформирования Основного закона страны, а только лишь из-за фигуры Президента, который, по мнению некоторых французов, не способен организовать инициированную реформу правильно<sup>5</sup>.

Доработки высшего свода законов страны являются неотъемлемой частью правового развития США. Безусловно, можно восхищаться тем фактом, что американский основной документ не менялся с 1787 г., что говорит о прочности политической системы, выстроенной отцами-основателями США, но в то же время точечные изменения в текст Конституции имели место всегда. Последняя поправка была принята относительно недавно, в мае 1992 г., и касалась жалования сенаторов и представителей<sup>6</sup>.

Народы демократических стран понимают, что Конституция не только задает основное направление движения общества и цементирует базовые ценности нации, но и

определяет место и роль государства в том или ином историческом периоде. Трудно отвечать на новые вызовы, имея «под рукой» не менявшийся десятилетиями документ. Понимая невозможность составить документ на века, совершенно допустимо и даже поощрительно, чтобы Конституция адаптировалась под дух времени.

Кроме того, автор склонен полагать, что Конституция России была принята не в тех условиях, чтобы поистине считаться общенациональным договором государства и народа. Голосование по выбору Основного закона страны проходило лишь спустя 69 дней после трагических событий в Москве 3–4 октября 1993 г. Страна находилась на грани гражданской войны, в частности из-за повсеместного роста сепаратизма. Народ, который только освободился из-под авторитарной власти КПСС, где Конституция СССР носила во многом номинальный характер, хотел поскорее вернуть стабильность и остановить продолжавшийся развал страны.

Граждане России так и не осознали значимости Конституции для обычных людей. Такое нигилистическое отношение к Основному закону страны передалось и молодому поколению, которое в большинстве своем знает крайне мало об Основном законе России. Об этом свидетельствуют данные опроса ВЦИОМ, проведенного в 2016 г. Так, только 64 % респондентов имеют общее представление об основных положениях высшего свода законов страны, в то время как хорошо знакомы с текстом документа лишь 8 % респондентов<sup>7</sup>. Лишь 34 % россиян считают, что Конституция – это важный документ для стабильного функционирования общества, когда остальная часть опрошенных заявили, что Конституция либо не играет никакой роли (32 %), либо то, что положения Основного закона страны являются лишь формальностью (27 %)<sup>8</sup>. Комментируя результаты исследования, генеральный директор ВЦИОМ подчеркнул, что такая статистика является традиционной для российского общества:

«После всплеска интереса к Конституции, связанного с широкомасштабным празднованием ее 20-летнего юбилея, уровень информированности об Основном законе вернулся к своим обычным значениям»<sup>9</sup>. Согласно позиции автора, такое отношение народных масс к Основному закону страны является странным, особенно если мы хотим построить правовое демократическое государство. К сожалению, для рядовых граждан России Конституция стала неким элементом государственного «декора», который, как многим кажется, не имеет никакой связи с реальным миром. Безусловно, нельзя говорить о том, что если значительная часть граждан не знакома с положениями Конституции РФ, то это однозначный сигнал к рассмотрению ограниченных поправок к тексту документа. Автор просто хочет отметить, что из-за сложной политической и экономической ситуации в начале 1990-х гг. граждане России просто не имели возможности полностью осознать значимость Конституции РФ для их жизни. По этой причине и нынешнее поколение граждан во многом не понимает важности Основного закона страны.

Определенную актуальность вопросу о возможности изменения текста Основного закона придает то обстоятельство, что «из процедуры принятия поправок к Основному закону полностью исключен судебный орган конституционного контроля – Конституционный Суд РФ, а сама процедура принятия, одобрения, промульгации и вступления в силу поправок урегулирована лишь ординарным федеральным законом, что ни в какой мере не соответствует характеру и значимости регулируемых вопросов»<sup>10</sup>. Особенно это актуально в связи с тем, что механизм внесения поправок в действующую Конституцию России, запущенный осенью 2013 г., применялся уже неоднократно.

Желание устранить существующие недостатки Конституции, сохраняя при этом главные постулаты документа, – это еще одна причина, из-за которой многие наши соотечественники хотели бы видеть дальнейшее

развитие некоторых статей Основного закона России. Много об этих недостатках писал в вышеупомянутой статье Валерий Зорькин. Если обобщить кратко то, о чем писал судья, то совершенствование российской Конституции может быть произведено по следующим пунктам: исправление крена, сложившегося в пользу исполнительной ветви власти; построение более четкого баланса в системе сдержек и противовесов; исправление недостаточной четкости в распределении полномочий между Президентом и Правительством; определение полномочий администрации Президента и статуса прокуратуры<sup>11</sup>. Кроме того, в статье Зорькина отмечается, что создание двухпартийной системы способствовало бы более эффективному демократическому развитию российского общества<sup>12</sup>.

Интересно наблюдать, что сегодня за внесение точечных поправок в Конституцию РФ выступают не только представители власти, но и либеральные СМИ. После публикации статьи Валерия Зорькина многие из этих изданий разразились критикой в отношении некоторых идей председателя Конституционного Суда, особенно тех тезисов, где говорится об «экспансии наднационального регулирования» со стороны международных институтов, например ЕСПЧ, или же тезиса о том, что россиянам присущ дух «коллективизма»<sup>13</sup>. Однако в целом идея адаптации некоторых положений Основного закона России нашла позитивный отклик в оппозиционной среде<sup>14</sup>. Журналисты и приглашенные эксперты к обозначенным Зорькиным «слабым» местам Конституции России причисляют еще крен в пользу президентской власти, плохо расписанное положение о порядке проведения губернаторских выборов<sup>15</sup>. В то же время и Зорькин, и оппозиционные медийные издания поддерживают только редактирование некоторых аспектов Конституции, которые не будут влиять на основной правовой смысл документа.

В качестве важной причины для частичного совершенствования Конституции Российской Федерации называется не только

изменившаяся внутривнутриполитическая ситуация в стране, но и трансформация международных отношений в целом. Многие подчеркивают, что наша Конституция не определяет геополитическое положение России в системе международных политических, экономических, культурных связей, в ней не сказано ничего о превращении России в один из полюсов международной жизни, что негативно сказывается на развитии российского общества, которое все сильнее испытывает внешнее влияние меняющегося мира.

В каком-то смысле, по мнению автора, Конституция в некоторой мере должна соответствовать тем международным реалиям, которые существуют в определенный промежуток времени. Особенно это становится актуальным сегодня, когда традиционное понятие «государства» с нерушимым суверенитетом, с четким разделением внутренних и внешних дел претерпевает значительные изменения, поскольку проникновение международных институтов, ТНК, крупных государств в дела других стран становится все более очевидным.

Таким образом, можно отметить, что сторонники точечного совершенствования отдельных статей российской Конституции опираются на исчерпывающие аргументы. Мы увидели, что настоящая Конституция имеет потенциал для дальнейшего развития вложенных в нее идей и ценностей. Реализация этого потенциала поможет развитию истинно демократического правового государства. Кроме того, для рядовых граждан Конституция так и не стала символом общенационального согласия власти и народа, поскольку граждане страны проголосовали за этот документ в тяжелый период развития России, не понимая того, как Конституция может влиять на все сферы жизни общества. Кроме того, за 25 лет существенно изменились международные реалии, в которых существует Россия.

Опираясь на вышеизложенное, автор склонен полагать, что внесение поправок в отдельные положения главного закона Рос-

сии диктуется рядом объективных факторов, которые невозможно не учитывать. Однако, по мнению автора, в желании доработать современную Конституцию должны быть едины все слои российского общества, чтобы усовершенствованный документ реально воплощал устремления граждан России и учитывал их интересы. Добиться национального консенсуса можно лишь путем организации общенационального референдума, где поправки, внесенные не только властями, но

и экспертными сообществами, инициативными гражданами, НКО, должны быть либо приняты, либо отвергнуты. Важно помнить, что одно лишь совершенствование Основного закона России одновременно не решит все проблемы, существующие в нашей стране, однако такая работа придаст импульс для дальнейшего развития законодательной базы государства, что в конечном итоге положительно повлияет на качество жизни российских граждан.

<sup>1</sup> Зорькин В. Буква и дух Конституции // Интернет-портал «Российской газеты». URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>

<sup>2</sup> Две трети россиян выступают за пересмотр Конституции, показал опрос // Новостной ресурс «РИА Новости». URL: <https://ria.ru/20181026/1531547425.html>

<sup>3</sup> Шахрай: «Конституция из хаоса построила новое общество» // Новостной ресурс «BBC». URL: [https://www.bbc.com/russian/russia/2013/12/131211\\_shakhray\\_interview](https://www.bbc.com/russian/russia/2013/12/131211_shakhray_interview)

<sup>4</sup> Макрон замахнулся на реформу Конституции // Новостной ресурс «RFI». URL: <http://ru.rfi.fr/frantsiya/20180311-makron-zamakhnulsya-na-reformu-konstitutsii>

<sup>5</sup> Премьер-министр Франции : рассмотрение конституционной реформы откладывается // Новостной ресурс «REGNUM». URL: <https://regnum.ru/news/2537492.html>

<sup>6</sup> A Succinct Summary of the 27 Amendments to the US Constitution // Hystoryplex. URL: <https://historyplex.com/27-amendments-to-us-constitution>

<sup>7</sup> ВЦИОМ : знание и отношение россиян к Конституции РФ // Новостной портал «mResearcher». URL: <https://mresearcher.com/2016/12/vtsiom-znanie-i-otnoshenie-rossiyan-k-konstitutsii-rf.html>

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Бонгарева Е. А. Предварительный конституционный контроль в системе гарантий конституционализма в России и за рубежом // Конституционные чтения. 2014. № 6. С. 17.

<sup>11</sup> См.: Зорькин В. Указ. соч.

<sup>12</sup> См.: Там же.

<sup>13</sup> См.: Там же.

<sup>14</sup> См.: Барышников В. Путин навсегда. Почему заговорили об изменении Конституции России // Радио «Свобода». URL: <https://www.svoboda.org/a/29535617.html>

<sup>15</sup> См.: Стариков И. Конституционная реформа – последний шанс сохранить Россию // Интернет-портал «Новой газеты». URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2013/12/12/57625-konstitutsionnaya-reforma-151-posledniy-shans-sohranit-rossiyu>

Воронежский государственный университет

**Филимонов С. М.**, студент

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

Тел.: 8-900-93-34-778

Voronezh State University

**Filimonov S. M.**, Student

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

Tel : 8-900-93-34-778

Т. М. Бялкина, С. В. Судакова

## ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ НАУЧНОГО СТУДЕНЧЕСКОГО КРУЖКА «КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЧТЕНИЯ» КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

28 февраля 2019 г. состоялось третье в текущем учебном году заседание научного студенческого кружка «Конституционные чтения» на тему: «Местное самоуправление и институты гражданского общества: направления и способы взаимодействия».

Открывая заседание, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, доктор юридических наук **Т. М. Бялкина** подчеркнула особую важность построения в России полноценного гражданского общества. Эффективность этого процесса во многом зависит от качества функционирования системы местного самоуправления, от уровня взаимодействия органов и должностных лиц местного самоуправления с различными общественными организациями, инициативными группами местного населения, иными структурами гражданского общества. Ведь именно местное самоуправление принято рассматривать важнейшим инструментом конструктивной гражданской ответственности населения муниципальных образований, по меткому выражению Президента РФ Владимира Путина именно оно является «школой ответственности граждан»<sup>\*</sup>.

В рамках заседания научного студенческого кружка с основным докладом на тему: «О работе Воронежской городской Думы с населением, общественными объединениями и иными структурами гражданского об-

щества» выступила **Лейла Мамедалиевна Сулейманова**, выпускница юридического факультета ВГУ, консультант сектора консультативной работы общего отдела управления по организационной работе Воронежской городской Думы.

Л. М. Сулейманова кратко охарактеризовала деятельность Воронежской городской Думы как муниципального представительного органа, численность, особенности формирования посредством прямых муниципальных выборов и сферу ее компетенции; акцентировала внимание присутствующей аудитории на современном правовом регулировании работы Воронежской городской Думы. В своем выступлении Л. М. Сулейманова комплексно охарактеризовала текущую работу постоянных комиссий Воронежской городской Думы, отдельно остановившись на ключевых задачах и результатах работы комиссии по бюджету, экономике, планированию, налоговой политике и инвестициям.

Освещая основные направления взаимодействия городской Думы с населением, Л. М. Сулейманова уделила особое внимание организационным аспектам и процедуре рассмотрения обращений граждан, особенностям актуального правового регулирования этой сферы.

В процессе выступления докладчиком отдельно были проанализированы правовые и процедурные механизмы проведения на базе Воронежской городской Думы публичных слушаний.

Достаточно детально в выступлении сотрудника аппарата представительного органа были освещены вопросы поддержки органами местного самоуправления деятельности тер-

---

<sup>\*</sup> Официальный сайт Всероссийского совета местного самоуправления. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/litsa-vsms/2215-prezident-rossijskoj-federatsii-v-v-putin>

риториального общественного самоуправления и в целом популяризации ТОС в регионе.

Поскольку Л. М. Сулейманова в рамках своей общественной деятельности является председателем Молодежного совета при Воронежской городской Думе, она проинформировала студентов юридического факультета о целях, задачах и особенностях деятельности данного совета, довела до их сведения информацию о том, как можно стать членом Молодежного совета и какие перспективы для личного роста и развития дает такое членство.

Каждый обсуждаемый в процессе выступления Л. М. Сулеймановой вопрос сопровождался конкретными практическими примерами по наиболее актуальным проблемам городского хозяйства (сфера ЖКХ, благоустройства, особенности функционирования платных парковок, молодежная политика, популяризация деятельности ТОС и т. д.).

Практико-ориентированное выступление гости заседания завершилось активной дискуссией с участием преподавателей и студентов.

Во второй части мероприятия студенты и магистранты первого и второго курсов выступили со своими научными сообщениями, сосредоточив свое внимание на наиболее актуальных вопросах конституционно-правовой и муниципально-правовой проблематики.

В частности, студентка 11 группы 1 курса бакалавриата **София Пульвер** выступила с докладом на тему: «Конституционно-правовые параметры гражданского общества в России». В рамках своего выступления она тезисно охарактеризовала существующие конституционно-правовые гарантии и современную систему правового регулирования важнейших институтов гражданского общества в России, выделила наиболее актуальные проблемы и несовершенства текущего законодательства и озвучила некоторые, наиболее часто встречающиеся в конституционно-правовой науке предложения по совершенствованию действующего законо-

дательства в данной сфере общественных отношений.

Студентка 12 группы 1 курса бакалавриата **Виктория Болотина** в продолжение дискуссии выступила с докладом на тему: «Перспективы становления гражданского общества в Российской Федерации». В рамках своего выступления она обозначила основные направления построения эффективного гражданского общества в современной России, а также проанализировала объективные и субъективные препятствия, стоящие на этом пути.

Заключительная часть заседания была посвящена детальному анализу современного правового положения территориального общественного самоуправления как наиболее перспективной и востребованной формы инициативного участия граждан в делах местного самоуправления.

С докладом на эту тему выступила студентка 2 курса магистратуры **Людмила Минакова**. Она поделилась с присутствующими информацией о том, что в ходе работы над магистерской диссертацией анализировала проекты федеральных нормативных правовых актов о территориальном общественном самоуправлении, о своих суждениях и замечаниях по данным проектам. Кроме того, Л. Минакова рассказала о сложностях и проблемах практического свойства, с которыми столкнулась при попытке создать ТОС по месту своего жительства.

Продолжила дискуссию по данной проблематике с выделением конкретных особенностей развития ТОС в Воронежской области студентка 13 группы 2 курса бакалавриата **Виктория Одинцова**. В рамках своего выступления она охарактеризовала текущую ситуацию по совершенствованию деятельности территориального общественного самоуправления в Воронежской области, уделив внимание региональному регулированию и финансовому стимулированию такой социально полезной деятельности, достоинствам и недостатком информационной поддержки

ТОС в регионе и прогнозам развития на ближайшую перспективу.

В конце заседания заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, доктор юридических наук Т. М. Бялкина поблагодарила гостей и участников мероприятия за плодотворное творческое

сотрудничество, подчеркнула, что обсуждаемые вопросы весьма важны для формирования активной жизненной позиции любого гражданина нашей страны и тем более для будущих юристов и выразила уверенность в необходимости проведения подобных мероприятий в будущем.

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

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

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

## 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

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

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

- индекс УДК;
- инициалы и фамилия автора (соавторов) на русском и английском языках;
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность), на русском и английском языках;
- название статьи на русском и английском языках;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- дата направления материала в редакцию журнала;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.4. Для аспирантов, соискателей, магистров дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале.

1.5. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию. Представляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на ее редактирование и размещение на сайте журнала, а также в системе открытого доступа научных журналов – **научной электронной библиотеке (www.elibray.ru)**.

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

1.7. Редакционная коллегия рекомендует в списке литературы ссылаться на статьи из журналов, издаваемых Воронежским государственным университетом («Вестник ВГУ. Серия: Право»; «Конституционализм и государствоведение»; «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; sovolgavgu@mail.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 редакция 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, редакция 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.

*Структура статьи (образец)*

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); [sovolgavgu@mail.ru](mailto:sovolgavgu@mail.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.