

International Journal of
CONSTITUTIONAL
AND
STATE LAW

IJCSL

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
КОНСТИТУЦИОННОГО
И ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

3
2020

No 3

IJCSL

2020

**РЕДАКЦИОННАЯ
КОЛЛЕГИЯ**

Chairman of editorial board

B.S. Ebzeev,
doctor of legal sciences,
professor, honored worker of
science of the Russian Federa-
tion, honored lawyer of the
Russian Federation

Б.С. Эбзеев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ,
заслуженный юрист РФ

Editor-in-Chief

V.O. Luchin,
doctor of legal sciences,
professor, honored worker of
science of the Russian Federa-
tion, honored lawyer of the
Russian Federation

В.О. Лучин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ,
заслуженный юрист РФ

*Members of the Editorial
Board*

G.A. Vasilevich,
doctor of legal sciences,
professor, Honored lawyer of
the Republic of Belarus
(Republic of Belarus)

Г.А. Василевич,
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный
юрист Республки Беларусь
(Республика Беларусь)

S.N. Baburin,
doctor of legal sciences,
professor, Honored master of
sciences

С.Н. Бабурин,
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный
деятель науки

A.M. Velichko,
doctor of legal sciences,
honoredlawyer of the Russian
Federation

А.М. Величко,
доктор юридических наук,
заслуженный юрист РФ

V.I. Grishin,
doctor of economic sciences,
professor

В.И. Гришин,
доктор экономических наук,
профессор

G.S. Gurbanov,
doctor of legal sciences, pro-
fessor

Г.С. Гурбанов,
доктор юридических наук,
профессор

M.L. Davydova,
doctor of legal sciences, pro-
fessor

М.Л. Давыдова,
доктор юридических наук,
профессор

A.V. Demetrashvili,
doctor of legal sciences, pro-
fessor

(Republic of Georgia)
А.В. Деметрашвили,
доктор юридических наук,
профессор
(Республика Грузия)

A.A. Ivanov,
doctor of legal sciences
А.А. Иванов,
доктор юридических наук

M. A. Ismailov,
doctor of law
М.А. Исмаилов,
доктор юридических наук

O.G. Karpovich,
doctor of political sciences,
doctor of legal sciences, pro-
fessor

**EDITORIAL
BOARD**

О.Г. Карпович,
доктор политических наук,
доктор юридических наук,
профессор

R. Kvaratskheliya,
doctor of legal sciences, pro-
fessor
(Republic of Georgia)

Р. Кварацхелия,
доктор юридических
наук, профессор
(Республика Грузия)

A. I. Klimentko,
doctor of law, associate Pro-
fessor

А.И. Клименко,
доктор юридических наук,
доцент

O.Yu. Kokurina,
doctor of legal sciences
О.Ю. Кокурина, доктор
юридических наук

V.A. Kruglov,
doctor of legal sciences, pro-
fessor

В.А. Круглов,
доктор юридических наук,
профессор

R.A. Kurbanov,
doctor of legal sciences, pro-
fessor, honored lawyer of the
Russian Federation

Р.А. Курбанов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

V.P. Malakhov,
doctor of legal sciences,
professor, honored worker of
science of the Russian Federa-
tion

В.П. Малахов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки Российской
Федерации

N.V. Mikhaylova,
doctor of legal sciences, profes-
sor, Honored worker of higher
education of the Russian Fed-
eration

Н.В. Михайлова,
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный
работник высшей школы РФ

R.S. Mulukaev,
doctor of legal sciences,
professor, honored worker of
science of the Russian Fed-
eration

Р.С. Мулукаев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ

V.V. Nevinsky,
doctor of legal sciences,
professor, honored lawyer
of the Russian Federation,
corresponding member of the
Siberian office of Academy
of Sciences of the higher
school of the

Russian Federation

В.В. Невинский,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ, член-
корреспондент Сибирского
отделения Академии наук
высшей школы Российской
Федерации

Sh.M. Nuradinov,
doctor of legal sciences,
professor

Ш.М. Нурадинов,
доктор юридических наук,
профессор

V.V. Oksamytny,
doctor of legal sciences, pro-
fessor, honored lawyer of the
Russian Federation

В.В. Оксамытный,
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный
юрист РФ

A.A. Opaleva,
doctor of legal sciences,
professor

А.А. Опалева,
доктор юридических наук,
профессор

A.M. Osavelyuk,
doctor of legal sciences,
professor

A.M. Osavelyuk,
доктор юридических наук,
профессор

V. Yu. Panchenko,
doctor of law

В.Ю. Панченко,
доктор юридических наук

Д.В. Пожарский,
доктор юридических наук,
доцент

D.V. Pozharsky,
doctor of law Sciences, as-
sociate Professor

A.S. Prudnikov,
doctor of legal sciences, pro-
fessor, honored lawyer of the
Russian Federation

А.С. Прудников,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

T.M. Pryakhina,
doctor of legal sciences,
professor,

Т.М. Пряхина,
доктор юридических наук,
профессор

V.E. Safonov,
doctor of legal sciences, pro-
fessor, honored lawyer of the
Russian Federation

В.Е. Сафонов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

V. M. Syrykh,
doctor of law, Professor,
Honored scientist of the Rus-
sian Federation

В.М. Сырых,
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный
деятель науки РФ

N.I. Utkin,
doctor of legal sciences, pro-
fessor, honored lawyer of the
Russian Federation

Н.И. Уткин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

A.G. Khabibulin,
doctor of legal sciences,
professor

А.Г. Хабибулин,
доктор юридических наук,
профессор

E.N. Khazov,
doctor of legal sciences,
professor

Е.Н. Хазов,
доктор юридических наук,
профессор

N.M. Chepurnova,
doctor of legal sciences,
professor, honored lawyer
of the Russian Federation

Н.М. Чепурнова,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

V.I. Chervonyuk,
doctor of legal sciences,
professor

В.И. Червонюк,
доктор юридических наук,
профессор

L.T. Chihladze,
doctor of legal sciences,
professor,

Л.Т. Чихладзе,
доктор юридических наук,
профессор

N.D. Eriashvili,
candidate of historical
sciences, candidate of legal
sciences, doctor of economic
sciences, professor, laureate
of the RF Government Prize
in the field of science and
technology

Н.Д. Эриашвили,
кандидат исторических,
юридических наук,
доктор экономических
наук, профессор, лауреат
премии Правительства РФ
в области науки и техники

Registration certificate
404498691

Editor in Chief
Chairman of editorial board

B.S. Ebzeev,
doctor of law, professor, honoured worker
of science of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian
Federation

V.O. Lucin,
doctor of juridical sciences,
Professor, Honoured science worker
of Russian Federation, Honoured lawyer of
the Russian Federation Chief Editor

E.N. Khazov,
doctor of legal sciences, professor
Deputy editor in chief

L.T. Chikhladze,
doctor of legal sciences, professor
Scientific secretary

M.V. Saudakhanov,
candidat of legal sciences
Responsible for the edition

M.I. Nikitin,
Editorial office: Chief editor of joint
editorial

N.D. Eriashvili,
candidate of historical sciences, candidate
of law, doctor of economics, professor,
laureate of the Russian Federation
Government prize in Science
and Technology.
E-mail: professor60@mail.ru

Representations
in Russia:

V.N. Zakaidze
CEO of publishing house
«UNITY-DANA»
1 Irina Levchenko,
Moscow, 123298
Tel./fax: 8-499-740-60-14(15)
E-mail: unity@unity-dana.ru

in Georgia:

A. Kldiseli
44 Kazbegi Avenue, Tbilisi
0186, Righteous Georgia
Tel./Fax: +995-32-242-12-07(08) in USA:
D.A. Skhirtladze,
3565 Edencroft Road,
Huntingdon Valley, Pennsylvania
MD, MPH +1 215-760-5939
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com
in Israel:

L.N. Tepman
doctor of economical sciences, professor
3, Tze'Elim, Yokneam
E-mail: tepmn32@list.ru
Distributed by subscription
Index 80682 in catalog
of Agency «Rospechat»
Editorial staff and external reviewers are
not responsible for the quality, accuracy
and correctness of citing of works by their
authors. Responsibility for the quality,
accuracy and correctness of citing of works
solely lies with the

www.unity-dana.ru
www.niion.org

CONTENTS 3/2020

Lukashevich D.A. Legal aspects of creating special business zones in the USSR (1988-1991).....	5
Eriashvili N. D., Ivanova Yu. A. Kukharev A. V. Sanctions and countermeasures in modern international law: current aspects	9
Dzidzoev R.M. A constitutional amendment in 2020: procedural issues	17
Glazkov A. A., Mitrofanov D. S. Current state and problems of preliminary investigation in the internal Affairs bodies of Russia.....	21
Mulukaev R. S. Review of the monograph on the subject: "Confessional relations in the Ancient world: theory and practice of state and legal regulation", prepared by candidate of legal Sciences, associate Professor R. M. Akhmedov.....	23
Zadolina N.V., Zadolina E.A. Constitutional control in the Russian Federation.....	26
Aleyeva S.S. Inclusion in the hereditary mass of property: problems.....	28
Provotorov R.A. The system of election commissions: empowerment.....	31
Alekseeva L. A., Zelentsova E. D. Law-making errors	35
Zinchenko E.Yu., Khazov E.N. Activities of public authorities in the framework of the upcoming constitutional reform in modern Russia.....	38
Prudnikov A.S. Sapozhnikova P.A. Civil society institutions and their place in the system of subjects for state control (supervision) in the field of migration.....	43
Prudnikova T.A. Coercive measures applied to foreign citizens and stateless persons	48
Zabavka V.I., Zinchenko E.Yu., Khazov E.N. European charter of local self-government and its role development of local self-government in modern Russia	51
Voronina N.A., Khazov E.N. Dual citizenship and multiple citizenship problems and prospects of recognition in Russia	58
Larina L.A. Zhigin A.A. The role and significance of migration registration as an element of protecting the national interests of the Russian Federation.....	62
Efimova Yu.V. Larina L.A. International organizations and their role in ensuring the rights and freedoms of migrants	65

*Председатель
редакционной коллегии*

Б.С. Эбзеев,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ, заслу-
женный юрист РФ

Главный редактор

В.О. Лучин,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки РФ, Заслу-
женный юрист РФ

Шеф-редактор

Е.Н. Хазов,
доктор юридических наук, профессор

Зам главного редактора

Л.Т. Чихладзе
доктор юридических наук, доцент

Ученый секретарь

М.В. Саудаханов,
кандидат юридических наук

Ответственный за издание

М.И. Никитин

Главный редактор

Объединенной редакции

Н.Д. Эриашвили
кандидат исторических наук, кандидат
юридических наук, доктор экономиче-
ских наук, профессор, лауреат премии
Правительства РФ в области науки и
техники

E-mail: professor60@mail.ru

*Представительства
в России:*

В.Н. Закаидзе
Генеральный директор издательства
«ЮНИТИ-ДАНА»
123298, Москва,
ул. Ирины Левченко, д. 1
Тел./факс: 8-499-740-60-14(15)
E-mail: unity@unity-dana.ru

в Грузии:

А. Клдесели
0177, Тбилиси,
пр. Александре Казбеги, 44
Справедливая Грузия
Тел./факс: +995-32-242-12-07(08)
E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru

в США:

Д.А. Схиртладзе,
штат Пенсильвания, г. Хантингдон Вэли,
ул. Эденкрофт Роуд 3565
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

в Израиле:

Л.Н. Тепман
доктор экономических наук,
профессор

Иокнеам, ул. Цеелим, 8

E-mail: terpm32@list.ru

Отпечатано в цифровой типографии
ООО «Буки Веди» на оборудовании
Konica Minolta 105066, Москва, ул. Но-
ворязанская, д. 38, стр. 1, пом. IV
Заказ

Редакция и внешние рецензенты не
несут ответственности за качество,
правильность и корректность цитирова-
ния произведений авторами статей.
Ответственность за качество, правиль-
ность и корректность цитирования про-
изведений несут исключительно авторы
опубликованных материалов.

СОДЕРЖАНИЕ 3/2020

Лукашевич Д.А. Правовые аспекты создания специальных предпринимательских зон в СССР (1988-1991 гг.).....	5
Эриашвили Н.Д., Иванова Ю.А. Кухарев А.В. Санкции и контрмеры в современном международном праве: актуальные аспекты.....	9
Дзидзоев Р.М. Конституционные поправки 2020 г.: процессуальные вопросы	17
Глазков А.А., Митрофанов Д.С. Современное состояние и проблемы предварительного следствия в органах внутренних дел России	21
Мулукаев Р.С. Рецензия на монографию по теме: «Конфессиональные отношения в Древнем мире: теория и практика государственно-правового регулирования», подготовленную кандидатом юридических наук, доцентом Ахмедовым Р.М.	23
Задохина Н.В., Задохина Е.А. Конституционный контроль в Российской Федерации	26
Алеева С.С. Включение в наследственную массу имущества: проблемы	28
Провоторов Р.А. Система избирательных комиссий: расширение полномочий	31
Алексеева Л.А., Зеленцова Е.Д. Правотворческие ошибки	35
Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Деятельность органов публичной власти в рамках предстоящей конституционной реформы в современной России	38
Прудников А.С., Сапожникова П.А. Институты гражданского общества и их место в системе субъектов по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере миграции.....	43
Прудникова Т.А. Меры принуждения, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства.....	48
Забавка В.И., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Европейская хартия местного самоуправления и ее роль развитие местного самоуправления в современной России.....	51
Воронина Н.А., Хазов Е.Н. Двойное гражданство и множественное гражданство проблемы и перспективы признания в России.....	58
Ларина Л.А., Жигин А.А. Роль и значение миграционного учета, как элемент защиты национальных интересов Российской Федерации	62
Ефимова Ю.В., Ларина Л.А. Международные организации и их роль по обеспечению прав и свобод мигрантов	65

LEGAL ASPECTS OF CREATING SPECIAL BUSINESS ZONES
IN THE USSR (1988-1991)ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОЗДАНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ
ЗОН В СССР (1988-1991 ГГ.)**Dmitry Alexandrovich Lukashevich,**

PhD in law, senior researcher at the research Institute of Education and science

Дмитрий Александрович Лукашевич,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник НИИ Образования и науки

kremlin2024@mail.ru

Научная специальность: 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве**Для цитирования:** Д.А. Лукашевич. Правовые аспекты создания специальных предпринимательских зон в СССР (1988-1991 гг.) // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С. 5-8.

Annotation. The transition of the USSR to a market economy led to the need to attract foreign investment. One of these economic and legal forms was the creation of special business zones with a special legal regime. Legally, there were different types of zones. The legal regime also varied depending on the region where they were created.

Keywords: special zones, special zones, foreign investment, perestroika, radical economic reform

Аннотация. Переход СССР к рыночной экономике привел к необходимости привлечения иностранных инвестиций. Одной из таких экономических и юридических форм стало создание специальных предпринимательских зон с особым правовым режимом. Юридически были различные виды зон. Различен был правовой режим и в зависимости от региона их создания.

Ключевые слова: специальные зоны, особые зоны, иностранные инвестиции, перестройка, радикальная экономическая реформа

Отказ от плановой экономики в СССР в период перестройки и переход к рыночным отношениям неизбежно привел к необходимости быстрого развития предпринимательства и необходимости привлечения иностранных инвестиций. По этой причине в конце 1980-х – начале 1991 гг. в СССР стали появляться специальные зоны с особым экономическим режимом.

Законодательство рассматриваемого периода упоминало несколько видов таких зон: «зоны совместного предпринимательства», «зоны свободного предпринимательства», «особые экономические зоны» и «свободные таможенные зоны».

Инициатором создания в СССР специальных зон выступил союзный «центр». Постановление Совета Министров СССР от 02.12.1988 № 1405 «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций»¹ предписывало (п. 37) Министерству внешних экономических связей СССР, Министерству финансов СССР, Министерству юстиции СССР, Госплану СССР, Главному управлению государственного таможенного контроля при Совете Министров

СССР внести в Совет Министров СССР в I квартале 1989 г. «предложения о создании в СССР, и прежде всего в Дальневосточном экономическом районе, «зон совместного предпринимательства» с концентрацией в них совместных предприятий с иностранным участием, о возможном статусе и размещении таких зон».

Данное решение предопределялось ликвидацией с 1 апреля 1989 г. в СССР государственной монополии внешней торговли и наделении советских юридических лиц, «продукция (работы, услуги) которых обладают конкурентоспособностью» правом непосредственного выхода на внешний рынок.

Таким образом, вопрос о создании в СССР специальных зон с особым экономическим режимом был поставлен союзным законодателем в декабре 1988 г., и вызвано это было открытием с 1 апреля 1989 г. внешнего рынка и необходимостью привлечения в СССР иностранных инвестиций.

При этом история специальных зон в СССР началась именно с зон совместного предпринимательства.

Законодательство не устанавливало правовой и экономической режим зон совместного предпри-

нимательства. Постановление от 02.12.1988 № 1405 лишь скупо указывало на один признак таких зон – концентрацию совместных предприятий с иностранным участием. Однако данный признак мало что давал в силу своей очевидности, поскольку ясно, что «совместное предпринимательство» предполагает существование «совместных» предприятий и ясно, что в условиях отмены монополии внешней торговли речь идет об иностранном капитале.

Содержательно не разъяснял сущность зон совместного предпринимательства и Указ Президента СССР от 26.10.1990 № УП-942 «Об иностранных инвестициях в СССР»², который лишь вскользь упоминал данные зоны. Указ предусматривал, что правовой и экономический режим каждой конкретной зоны будет устанавливаться в соответствующем акте союзного либо республиканского (в том числе, автономных республик) уровня.

После издания 2 декабря 1988 г. Постановления № 1405 поступили предложения о создании зон совместного предпринимательства в разных регионах СССР: в Ленинградской области, Кемеровской области, Приморском крае, Хабаровском крае, Эстонии, Армении, Новгороде, Сочи и т.д.³ Однако быстрее всего проект создания зоны совместного предпринимательства был подготовлен в отношении Ленинградской области. Хотя проект готовился тщательно и не только с участием советской стороны, но и после консультаций с зарубежными «деловыми кругами» и был представлен в конце 1989 г., «хода» ему союзные органы власти не дали.

Интересно отметить, что первый проект создания зоны совместного предпринимательства в Выборге (Ленинградская область), не устроил и иностранных инвесторов, поскольку СССР, как и любое государство, полагал, что инвестор сам будет развивать территории, вкладывая инвестиции, а инвесторы, в свою очередь, как и полагается предпринимателям, посчитали, что для их участия в проекте основные капиталовложения в инфраструктуру должна была сделать советская сторона.

Следующей по времени возникновения специальной зоной (после зоны совместного предпринимательства) стала так называемая «зона свободного предпринимательства».

14 июля 1990 г. Верховный Совет РСФСР издал Постановление № 106-1 «О создании зон свобод-

ного предпринимательства»⁴, по которому территории Ленинграда⁵, Выборга, Приморского края⁶, Калининградской, Сахалинской и Читинской областей были объявлены зонами свободного предпринимательства. При этом Совету Министров РСФСР поручалось не только разработать проект постановления о правовом статусе данных зон, но и обобщить предложения местных советов народных депутатов других регионов о создании зон свободного предпринимательства, то есть названные территории были только началом в создании таких зон, в перспективе зоны свободного предпринимательства должны были появиться и в других регионах.

13 сентября 1990 г. дополнительно были созданы зоны свободного предпринимательства на территории Алтайского края, Кемеровской и Новгородской областей, а также в г. Зеленограде (г. Москва)⁷.

Как уже отмечалось, наряду с термином «зона свободного предпринимательства» в законодательстве рассматриваемого периода использовались и другие, схожие термины, в частности, – «свободная экономическая зона». Использование в нормативных актах разных обозначений наводит на мысль, что законодатель четко разделяет специальные зоны. Начинали их разделять и на практике – при подготовке положения о Ленинградской зоне свободного предпринимательства разработчики делали акцент на внутриэкономическом развитии региона⁸. Получалось, что свободная экономическая зона – это внешнеэкономическая зона, а зона свободного предпринимательства внутриэкономическая зона.

В реальности обозначившееся нормативно и на практике различие двух зон в скором времени было стерто – все последующие постановления о создании свободных экономических зон основывались на актах о создании зон свободного предпринимательства, чем ставился знак равенства между двумя видами зон⁹. А распоряжение о предоставлении г. Ленинграду и г. Выборгу Ленинградской области особого экономического статуса прямо уравнивало понятия «зона свободного предпринимательства» и «свободная экономическая зона» (п.1): «Предоставить городам Ленинграду и Выборгу статус зоны свободного

предпринимательства (свободной экономической зоны)...»¹⁰.

То есть советский законодатель содержательно не различал правовые и экономические статусы зоны свободного предпринимательства и свободной экономической зоны и использовал соответствующие термину как равнозначные.

Также следует учитывать, что в тот же день, когда в РСФСР появились первые зоны свободного предпринимательства – 14 июля 1990 г. – вышло Постановление Верховного Совета РСФСР «Об основных принципах осуществления внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР»¹¹, которым санкционировался всем советским гражданам и юридическим лицам прямой выход на внешний рынок. Кроме того, данным постановлением допускалось создание свободных экономических зон для «поощрения иностранных инвестиций».

Получалось, что 14 июля 1990 г. российский законодатель допустил свободный выход на мировой рынок всем заинтересованным лицам, санкционировал свободные экономические зоны и в этот же день другим постановлением создал зоны совместного предпринимательства.

Таким образом, с одной стороны, зоны свободного предпринимательства и свободные экономические зоны вновь оказывались равнозначными, с другой стороны, разницы или даже «акцента» – внутриэкономического или внешнеэкономического – в этих зонах не существует. Они стали создаваться из-за одной причины – ликвидации государственной монополии внешней торговли и необходимости привлечения в СССР иностранных инвестиций.

Одной из первых свободная экономическая зона появилась на территории Казахстана – 30 ноября 1990 г. был принят Закон Казахской ССР «О свободных экономических зонах в Казахской ССР»¹².

В соответствии с Законом особые экономические зоны на территории Казахской ССР создавались по решению Верховного Совета Казахской ССР по представлению местных советов народных депутатов с учетом мнения местных жителей.

Высшим органом управления на территории свободной экономической зоны был Административный совет зоны. На территории СЭЗ действовали свободные цены, к расчетам принимался как советский рубль, так и иностранная валюта; допу-

скалось создание любых видов банков, включая иностранные и совместные, устанавливались налоговые и иные льготы.

В середине 1991 г. стали утверждаться положения об уже созданных свободных экономических зонах.

В соответствии с положениями¹³ на территории свободных экономических зон действовали льготный налоговый и таможенный режимы, упрощенный порядок осуществления экспортно-импортных операций, иностранные инвестиции пользовались правовой защитой; правовой режим иностранных инвестиций не мог быть менее благоприятным, чем режим имущества советских хозяйствующих субъектов; изъятие иностранных инвестиций, в том числе, путем национализации, реквизиции, конфискации и иных мер возможно было только на основании закона.

В частности, на территории свободной экономической зоны «Алтай» лица, осуществлявшие предпринимательскую деятельность, освобождались в течение первых пяти лет функционирования зоны от уплаты налогов на импорт и экспорт, налога, регулирующего расходование средств, направленных на потребление¹⁴. К предпринимателям не применялось повышение налога на часть прибыли, превышающую установленный уровень рентабельности. Товары, ввозимые в СЭЗ «Алтай» и вывозимые из зоны, освобождались в течение 5 лет от таможенной пошлины, а в последующие 5 лет таможенные пошлины уплачивались в половинном размере. Если же товары импортировались или экспортировались, то они были освобождены от таможенных пошлин без ограничительных сроков¹⁵.

Также в СЭЗ «Алтай» действовали упрощенные режимы въезда, пребывания и выезда иностранных граждан¹⁶.

Свободные таможенные зоны, хотя и упоминались в законодательстве СССР¹⁷, детального регулирования, определившего бы их правовой режим, не получили.

Таким образом, в СССР с декабря 1988 г. начался процесс формирования специальных зон с особым правовым и экономическим режимом. Инициатива в создании подобных зон исходила от союзного «центра».

В законодательстве упоминалось 4 вида специальных зон: «зоны совместного предпринимательства», «зоны свободного предпринимательства», «свободные экономические зоны» и «свободные таможенные зоны».

Зоны совместного предпринимательства и свободные таможенные зоны правового регулирования не получили. Зоны свободного предпринимательства и свободные экономические зоны советский законодатель уравнивал.

Активное развитие свободных экономических зон проходило в 1990-1991 гг., когда свободные экономические зоны были созданы на территории более 10 регионов.

В свободных экономических зонах для предпринимателей устанавливались налоговые и таможенные льготы, упрощенный порядок экспортно-импортных операций, упрощенный порядок въезда, пребывания и выезда иностранных граждан.

Список литературы

1. Воронцов Н.С. Нереализованные проекты свободных экономических зон в Приморье: исторический очерк // Россия и АТР. 2018. № 3.
2. Кравцов А.К. Формирование правового режима свободных зон в СССР / Правовые проблемы иностранных инвестиций в СССР. М., 1991.
3. Ленинградская зона свободного предпринимательства. Документы и материалы. Л., 1991.
4. Чаплыгина К.А. История создания Ленинградской зоны свободного предпринимательства // Столица и провинции: взаимоотношения центра и регионов в истории России. Материалы Всероссийской научной конференции с международным участием. СПб. 2016.
5. Подробнее об истории создания зоны свободного предпринимательства на территории Ленинграда см., напр.: Чаплыгина К.А. История создания Ленинградской зоны свободного предпринимательства // Столица и провинции: взаимоотношения центра и регионов в истории России. Материалы Всероссийской научной конференции с международным участием. СПб. 2016. С. 26-30.
6. Подробнее об истории создания зоны свободного предпринимательства (особой экономической зоны) на территории Приморья см., напр.: Воронцов Н.С. Нереализованные проекты свободных экономических зон в Приморье: исторический очерк // Россия и АТР. 2018. № 3. С. 31-44.
7. Постановление Верховного Совета РСФСР от 13.09.1990 № 165-1 «О создании зон свободного предпринимательства» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 15. Ст. 162.
8. Ленинградская зона свободного предпринимательства. Документы и материалы. Л., 1991. С. 5-15; Кравцов А.К. Указ. соч. С. 77. См. также: Ленсовет – о свободном предпринимательстве // Известия. 1990, 6 окт.
9. См., напр.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 24.10.1990 «О создании в Приморском крае в районе г. Находки свободной экономической зоны» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 21. Ст. 235; Постановление Верховного Совета РСФСР от 27.05.1991 № 1343-1 «О создании свободной экономической зоны «Сахалин» (СЭЗ «Сахалин»)» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 793; Распоряжение Верховного Совета РСФСР от 07.06.1991 «О хозяйственно-правовом статусе свободной экономической зоны в Кемеровской области» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 24. Ст. 816; Распоряжение Верховного Совета РСФСР от 07.06.1991 «О хозяйственно-правовом статусе свободной экономической зоны в Новгородской области» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 24. Ст. 819.
10. Распоряжение Верховного Совета РСФСР от 12.05.1991 «О хозяйственно-правовом статусе зон свободного предпринимательства г. Ленинграда и г. Выборга Ленинградской области» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 20. Ст. 650.
11. Ведомости ВС РСФСР. 1990. № 7. Ст. 106.
12. Ведомости ВС Казахской ССР. 1990. № 49. Ст. 455.
13. См., напр.: Постановление Совета Министров РСФСР от 23.11.1990 № 540 «О первоочередных мерах по развитию свободной экономической зоны в районе г. Находки (СЭЗ Находка) Приморского края» // СП РСФСР. 1991. № 4. Ст. 50; Постановление Совета Министров РСФСР от 07.06.1991 № 312 «О первоочередных мерах по развитию свободной экономической зоны в Еврейской автономной области» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Совета Министров РСФСР от 26.06.1991 № 359 «О первоочередных мерах по развитию свободной экономической зоны Сахалин (СЭЗ «Сахалин»)» // СПС «КонсультантПлюс».
14. Постановление Совета Министров РСФСР от 07.06.1991 № 314 «О первоочередных мерах по развитию свободной экономической зоны Алтайского края (СЭЗ «Алтай»)» // СПС «КонсультантПлюс».
15. Там же.
16. Там же.
17. Таможенный кодекс СССР 1991 г. устанавливал: «Законодательными актами Союза ССР или в порядке, устанавливаемом ими, на территории СССР могут создаваться свободные таможенные зоны, в отношении которых настоящий Кодекс, Закон СССР "О таможенном тарифе" и иные законодательные акты Союза ССР, регулирующие таможенное дело, применяются с изъятиями, определяемыми законодательными актами о свободных таможенных зонах. Пределы таких территорий являются составной частью таможенной границы СССР» (абз. 4 ст. 2) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 17. Ст. 484.

¹ СП СССР. 1989. № 2. Ст. 7.

² Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 44. Ст. 944.

³ Кравцов А.К. Формирование правового режима свободных зон в СССР / Правовые проблемы иностранных инвестиций в СССР. М., 1991. С. 65.

SANCTIONS AND COUNTERMEASURES IN MODERN INTERNATIONAL LAW: CURRENT ASPECTS

САНКЦИИ И КОНТРМЕРЫ В СОВРЕМЕННОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ: АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Nodari Darchoevich Eriashvili,

professor department of the civil and labor law, civil process of the «Moscow University of the Ministry of the Interior of the Russian Federation named after V.Y. Kikot», doctor of economics, candidate of law, candidate of historical, professor
professor60@mail.ru.

Yuliya Alexandrovna Ivanova,

candidate of law, associate Professor, associate Professor of the Department of state and administrative law
Russian technological University – MIREA
julia-ivanova-77@yandex.ru

Alexander Vladimirovich Kukharev,

faculty of Law of the Institute of Economics and law of the Russian Technological University-MIREA
alex.kukharev07@yandex.ru

Нодари Дарчоевич Эриашвили,

профессор кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор

Юлия Александровна Иванова,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и административного права
Российского технологического университета – МИРЭА

Александр Владимирович Кухарев,

студент факультета Юриспруденции Института экономики и права Российского технологического университета - МИРЭА

Для цитирования: Н.Д. Эриашвили, Ю.А. Иванова, А.В. Кухарев. Санкции и контрмеры в современном международном праве: актуальные аспекты // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С.9-16.

Annotation. At the present stage of development of the state and international legal relations, there are many problems of a global nature that threaten both the security of individual States and the entire international community. Consequently, the issue of international responsibility is one of the most pressing issues of international law (international legal regulation).

Keywords: states, international law, international legal regulation, sanctions, countermeasures, norms of international law, enforcement mechanism

Аннотация. На современном этапе развития государства и международно-правовых отношений существует множество проблем, имеющих глобальный характер и угрожающих, как безопасности отдельно взятых государств, так и всему международному сообществу. Проблема международной ответственности является одной из наиболее актуальных тем международного права (международно-правового регулирования).

Ключевые слова: государства, международное право, международно-правовое регулирование, санкции, контрмеры, нормы международного права, механизм принуждения

В связи с активно развивающимися процессами глобализации, государства, в буквальном смысле, объединяются в единую систему. От упорядочивания и четкой регламентации взаимоотношений субъектов данной системы зависит международный мир, безопасность и возможность дальнейшего развития международно-правовых отношений. Поддержание нормального функционирования отлаженной международной системы, обеспечивается благодаря совместной деятельности государств в

сфере контроля за соблюдением и уважением норм международного права.

Главенствующую роль в поддержании устойчивого функционирования государств в международно-правовых отношениях играют санкции и контрмеры, как механизмы международно-правового принуждения к выполнению субъектов международно-правовых отношений определенных обязательств, появляющихся в процессе данных правоотношений.

Специфика и уникальность механизма функционирования международного права заключается в децентрализованном аппарате принуждения, который, в свою очередь, выполняет функцию принуждения субъектов международно-правовых отношений осуществлять свою деятельность и функционирование согласно нормам международного права.

Децентрализованность аппарата принуждения проявляется в активной имплементации ответственности, снижая при этом роль прямого принуждения и повышая роль международных организаций и, соответственно, мер, принимаемых данными государствами. Каждое государство обладает определенной совокупностью принудительных средств воздействия, чтобы в случае угрозы применить их самостоятельно или же совместно с другими субъектами международно-правовых отношений.

Специфика механизма принуждения отражается в установленных Уставом Организации Объединенных Наций, четко сформулированных «рамках» (ограничений и пределов) использования принуждения в процессе реализации международно-правовых отношений. Создание Организации Объединенных Наций и необходимость подобной четкой регламентации применения мер принуждения были вызваны победой над фашистской Германией стран антигитлеровской коалиции. Стоит отметить весьма справедливое высказывание, сделанное И.И. Лукашук: «Война подтвердила, что без уважения норм международного права мировая система не может нормально существовать». Следовательно, в данный период была острая необходимость создать универсальную международную организацию, деятельность и функционирование которой было бы направлено на сохранение и удержание международного мира, безопасности и на недопущение подобных конфликтов, угрожающих существованию, как отдельных государств, так и всему международному сообществу, в настоящем и будущем. Фундаментально-правовой основой Организации Объединенных Наций (ООН) стал Устав ООН, который согласно статье 103, обладал высшей юридической силой по отношению ко всем другим международно-правовым договорам и иным международным нормативно-правовым актам. Главной целью функционирования международно-правовых организаций, в том числе ООН является гарантирование ува-

жения международного права и соблюдение норм его субъектами.

Необходимо отметить в каких случаях разрешается реализовывать и применять меры принуждения для регулирования международно-правовых отношений. В статье 51 Устава ООН, согласно которой принуждение разрешается использовать в случае осуществления права на самооборону, с целью защиты от вооруженного нападения или же для предупреждения и устранения какого-либо другого противоправного деяния, затрагивающего международный мир и безопасность. Но в то же время, Устав устанавливает обязанность постоянной отчетности и согласования своих действий с Советом Безопасности ООН, а иначе применение различного рода принуждения может считаться неправомерным и повлечь за собой негативную реакцию со стороны других участников ООН.

Важное место в реализации функций вышеупомянутой организации, направленных на разрешение и недопущение различных международных конфликтов и иных противоправных действий, занимает институт санкций.

Институт санкций представляет собой совокупность различных мер и средств принуждения, реализуемых международной организацией по отношению к правонарушителю в целях побуждения его к выполнению обязательств, вытекающих из правоотношения ответственности. Адресатами санкций международной организации являются, прежде всего, ее члены, которые самим фактом вступления в данную организацию дают согласие претерпеть неблагоприятные последствия в случае нарушения ее базовых принципов функционирования.¹

Но не стоит забывать о том, что, несмотря на то, что санкции чаще всего применяются по отношению к государству, проводящему противоправную политику, то есть государству-нарушителю, а также правительству данного государства-нарушителя, различным политическим организациям, контролируемым ассоциациям, общественным объединениям, союзам и корпорациям, должностным лицам, занимающим ключевые места в данных организациях и соответственно, их семьям, также санкции оказывают весьма негативное влияние на население данного государства, так как в зависимости от примененной санкции, у населения появляется ряд

ограничений в деятельности в различных сферах общественных отношений и поддержанию устойчивых отношений с другими государствами. Санкции должны применяться лишь только в случаях, когда другие принудительные меры воздействия не принесли желаемого результата, либо в случаях установления Советом Безопасности ООН наличия угрозы международному миру и безопасности. Таким образом, на Совет Безопасности возлагается весьма серьезная обязанность (ответственность) – справедливо и беспристрастно давать оценку степени угрозы какого-либо противоправного деяния субъектов международного права, с целью сохранения мира и стабильности.

Глава 7 Устава ООН регламентирует введение санкций. Именно Совет Безопасности ООН, основой которого являются пять государств – постоянных членов: Россия, Китай, Великобритания, Франция, США, устанавливает необходимость применения санкционных мер. Результативность санкций, применяемых международными организациями напрямую зависит от политики крупных государств, обладающих необходимыми экономическими и военными ресурсами, необходимыми для того, чтобы санкции были действенными.

Хотелось бы отметить, что статья 39 Устава ООН регламентирует основания введения и реализации санкций: - нарушение международного мира; - акт агрессии.

Если Совет Безопасности ООН признает наличие в данной ситуации вышеупомянутых аспектов (нарушение мира, акт агрессии), то есть если она угрожает миру и безопасности субъектов международно-правовых отношений, то тогда Совет Безопасности ООН имеет право в индивидуальном порядке принимать решение о реализации каких-либо принудительно-карательных действий к нарушителю международно-правового порядка. Издаваемые и принимаемые Советом Безопасности ООН решения, фиксируются в виде резолюций. Все решения о введении санкций должны заключаться и согласовываться на специально созываемых заседаниях Совета Безопасности ООН, которые бывают запланированными заранее, а также созываемыми в чрезвычайном порядке, в случае острой необходимости урегулирования какой-либо ситуации, угрожающей

миру и безопасности субъектам международного сообщества.

В наше время международное право обладает широким спектром санкций, используемых с целью защиты и уважения международно-правовых норм. Санкции, которые Совет Безопасности ООН применяет в отношении нарушителя регламентируются статьей 41 и статьей 42 Устава ООН.

В соответствии с этим, Совет Безопасности может применить меры не связанные с применением вооруженных сил (статья 41), либо меры, связанные с применением вооруженной силы (статья 42) в произвольном порядке, установленном самостоятельно Советом Безопасности ООН, без каких-либо на то ограничений со стороны международного права. Санкции невоенного характера, закрепленные в статье 41 Устава ООН используются намного чаще, в силу менее жестокого характера гуманитарных последствий, но в то же время в силу возможности оказания достаточно мощного влияния на ключевые сферы общественных отношений и статус государства-правонарушителя на международной арене являются весьма действенными (имеют комплексный характер) и характеризуются наличием широкого спектра их форм.

По характеру направленности их можно разделить на: - дипломатические и политические (протест, осуждение, перенос или отмена визита/переговоров, разрыв отношений); - культурные и социально-коммуникативные (сокращение или разрыв связей в сферах культуры, спорта, науки, образования, запрет туристических поездок, ужесточение визовых правил, запрет телеграфных и почтовых связей, запрет воздушного, морского, сухопутного транзита); - экономические (блокада, бойкот, эмбарго, сокращение объема торгово-экономических связей, технической помощи); - государственно-статусные (отказ в приеме в члены, приостановление членства, исключение из организации).²

Еще одной классификацией санкций является – способ имплементации. В соответствии с данным критерием, санкции подразделяются на:

1. реализуемые самой международной организацией, основываясь на решении ее компетентного органа (например, Совета Безопасности ООН).

К первой категории относятся такие санкции, как: приостановление права голоса (как правило, в

случае неуплаты членских взносов), лишение права на представительство (в результате государство теряет право отстаивать свои интересы и голосовать в организации), приостановление помощи (финансовой, экономической, технической, осуществляемой по линии организации), приостановление прав и привилегий, отказ в членстве в организации (в форме исключения или воспрепятствования стать членом).

2. применяемые посредством действий государств-участников.

Применение санкций данного вида происходит поэтапно. Соответствующий орган международной организации решает применять ряд санкций против правонарушителя или нет. В случае принятия решения о применении санкций, государства самостоятельно должны принять необходимые меры для реализации санкций.

Но Совет Безопасности ООН даже в случае выявления возможной угрозы, либо какого-либо другого правонарушения, может согласно статье 40 Устава ООН попробовать решить конфликт без применения санкций. Досанкционный, «мирный» метод решения сложившейся противоправной ситуации предполагает установление Советом Безопасности ряда требований («временных мер, которые он найдет необходимыми и желательными») для государств-участников конфликта или государства-правонарушителя.

Так, в 1990 году произошло вторжение Ирака в Кувейт. Данный пример, во-первых, является ярким образцом агрессии, а во-вторых, примером практического применения статей 40 и 41 Устава ООН для разрешения конфликта. После разгрома многотысячной армией Ирака сопротивления со стороны Кувейта, Совет Безопасности ООН 6 августа 1990 года издал резолюцию № 661. Данный нормативный международный акт устанавливал противоправность поведения Ирака, проявившееся нарушением мира и безопасности.³

Говоря о попытках мирного урегулирования конфликта Советом Безопасности ООН, стоит отметить принятую 2 августа 1990 года резолюцию № 660.⁴ Данная резолюция, в соответствии со статьей 40 Устава ООН требовала от Ирака, как агрессора в данном конфликте, выполнить определенные действия, способствующие урегулированию конфлик-

та и снятию напряженности. Собственно, Совет Безопасности ООН требовал: вывести войска с территории Кувейта, провести переговоры, предоставить возможность гражданам третьих стран покинуть зону конфликта, отмена Багдадом решения о закрытии диппредставительств Кувейта и многие другие меры, направленные на восстановление мира и безопасности. Но Ирак отверг все попытки Совета Безопасности ООН урегулировать конфликт досанкционными мерами. Поэтому на Багдад был наложен ряд невоенных санкций в соответствии со статьей 41 Устава ООН.

Санкции, примененные в отношении Ирака, характеризовались всеобъемлющим характером и весьма тяжелыми последствиями, затронувшими ключевые сферы общественной деятельности (экономическую, политическую, социальную). Вышеупомянутые санкции устанавливали полный запрет на импорт товаров и услуг из Ирака и Кувейта, а также экспорт туда любых товаров и продуктов (кроме медицинских товаров и продовольствия); вне закона объявлено предоставление режиму С. Хуссейна каких-либо финансово-экономических ресурсов.

Кроме того, было полностью прервано любое воздушное и морское сообщение с Ираком. Помимо этого, Советом Безопасности ООН была издана резолюция №665.⁵ Согласно данному нормативному международному акту, страны, обладающие военно-морскими силами в Персидском заливе, получали право на применение любых мер, являющихся необходимыми поддержания и сохранения блокады в отношении Ирака.

Совет Безопасности ООН часто обвиняют в «противоправном» отрицательном влиянии принудительных мер на реализацию прав человека. Так, с учетом жесткого характера санкций, примененных в отношении Ирака в 1990-х гг. Совет Безопасности ООН был обвинен в создании тяжелой гуманитарной ситуации – вплоть до «геноцида».

С этим, в свою очередь, нельзя согласиться. общепринятые определения наиболее тяжелых правонарушений в право-человеческой сфере (геноцид, пытки, расизм и др.) определяют необходимость их сознательного совершения субъектами.

В случае же с санкциями ООН речь, скорее, идет о непредвиденных последствиях – никакого умысла на уничтожение или пытку иракского населения у членов Совета Безопасности явно не было.⁶

По итогу в 1990 г. в резолюции № 688 Советом Безопасности было зафиксировано, что «репрессии против иракского гражданского населения, в том числе в районах проживания курдов, привели к массовому потоку беженцев и, как следствие, создали угрозу международному миру и безопасности».⁷

Несмотря на приоритетность использования мирных санкций (статья 41 Устав ООН), либо различных досанкционных мер (статья 40 Устав ООН), не всегда именно они являются оптимальным вариантом для воздействия на государство-нарушителя и урегулирования возникшего конфликта. Мы акцентируем внимание на некоторых особо критических ситуациях, в которых Совет Безопасности, несмотря на все запреты и ограничения, уполномочен реализовывать санкции, связанные с применением вооруженной силы.

В подобных ситуациях, когда появляется серьезная угроза мирному и безопасному функционированию всего международного сообщества, намного результативнее являются именно военные санкции, закрепленные в статье 42 Устава ООН. Иными словами, агрессорам отвечают тем же оружием.

Таким образом, военные санкции представляют собой коллективную реакцию международного сообщества по резолюции Совета Безопасности ООН на регламентированное им существование серьезного нарушения международного обязательства в виде международного преступления, представляющего угрозу международному миру и безопасности, путем принудительных незапрещенных военных мер в отношении государства-правонарушителя при условии невозможности урегулирования возникшего конфликта мирными средствами и иными «досанкционными» мерами.⁸

Мерами военных санкций являются: демонстрация, блокада и другие операции воздушных, морских или сухопутных сил государств-членов. Как и в случае с невоенными санкциями, решение об их реализации должно обязательно приниматься в исключительном и самостоятельном порядке Советом Безопасности ООН.

Помимо всего вышесказанного, неотъемлемой частью результативной работы механизма принуждения является имплементация санкционных норм на внутригосударственном уровне, так как только при добросовестном соблюдении норм международного права всеми его субъектами, можно достичь мира и безопасности и обеспечить дальнейшее развитие всего мирового сообщества. Для этого необходимо разработать систему нормативно-правовых актов, регламентирующих общеобязательность данных санкционных норм и гарантирующих соблюдение и уважение данных норм на внутригосударственном уровне.

В Российской Федерации именно Президент обладает полномочиями по разграничению вопросов участия в санкционных режимах (без применения силы). Это закреплено в статье 37 Федерального закона №164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» установлено, что именно Президент устанавливает запреты и ограничения внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью в целях участия Российской Федерации в международных санкциях. Аналогичная норма, направленная на запрещение или ограничение поставок продукции военного назначения в подсанкционные страны, содержится в пункте 3 статьи 6 Федерального закона №114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами».⁹

В наше время учеными стал часто обсуждаться и анализировать вопрос об эффективности, так называемых, «позитивных санкций», которые по задумке должны выполнять функцию по побуждению и стимулированию участников международно-правовых отношений соблюдать и уважать нормы международного права, а, следовательно, и поддерживать мир и безопасность.

То есть данные санкции, как и досанкционные меры, закрепленные в статье 40 Устава ООН имеют мирный и невооруженный характер, но в отличие от них, «позитивные санкции» подразумевают использование различных поощрительных мер, с целью возвращения правонарушителя на путь истинный, что полностью противоречит принудительной основе санкций.

Из-за возникших разногласий было проанализировано порядка 20 ситуаций, в которых обе стратегии (и принуждение, и побуждение) нашли свое отражение. Более того, по результатам проведенных анализов, учеными было установлено, что смешанная политика, сочетающая в себе и метод принуждения, и метод побуждения является примерно в 2-3 раза результативнее при урегулировании каких-либо конфликтов или разрешении спорных ситуаций, чем использование каждой из упомянутой стратегии в отдельности.

Еще одной новой разработкой в области института санкций являются «целенаправленные» (targeted), «умные» (smart) санкции. Целью введения подобного вида санкций является сведение к минимуму негативных последствий, возникающих после введения санкций в отношении государства-нарушителя, и, как отмечалось ранее, в особенности пагубно влияющих на население государства-нарушителя.

Основная идея «умных» заключается в том, что они должны применяться по отношению к должностным лицам, занимающим ключевые должности в управлении государством. Это делается с целью сведения к минимуму негативных последствий санкций по отношению к населению.

К примеру, подобные санкции не приостанавливают нормальному функционированию сферы торговых отношений, а лишь ограничивают некоторые виды экспортируемых и импортируемых товаров: эмбарго на импорт оружия, замораживание зарубежных вкладов членов правительства и иных высокопоставленных должностных лиц, запрещение транспортных связей, прекращение дипломатических отношений. Но все же, умные санкции не всегда уместны. В случае вооруженной агрессии, ставящей под угрозу мир и безопасность международного сообщества, лучше с проблемой справятся силовые санкции с применением вооруженной силы, либо без применения вооруженной силы, соответственно, которые закреплены в статьях 41 и 42 Устава ООН.

В настоящее время институт санкций продолжает активно развиваться и совершенствоваться. И для дальнейшего его развития и решения различных проблем и конфликтов, необходимо использовать усовершенствованные новые смешанные санкции,

подразумевающие применение как силовых, так и мирных и побуждающих мер, которые в совокупности будут дополнять друг друга и в результате это поможет наиболее эффективно урегулировать различные вопросы и проблемы, возникающие в процессе международных правоотношений.

Не менее важной составляющей децентрализованного механизма принуждения являются контрмеры. Контрмеры представляют собой совокупность мер, применяемых государством-потерпевшим в отношении государства, совершившего противоправное деяние международного уровня, с целью побуждения государства-правонарушителя к уважению права, выполнению обязанностей, возложенных на него, обеспечения прекращения противоправного деяния, а также получения возмещения ущерба, нанесенного противоправными деяниями государства-правонарушителя.

Государство, являющееся потерпевшим в связи с последствиями неправомерных действий государства-правонарушителя, наделяется правом самостоятельного применения ряда контрмер в отношении нарушителя. Стоит отметить, что применение контрмер необходимо осуществлять, основываясь на принципах целесообразности, обоснованности и пропорциональности. Перед принятием подобного решения, государству-потерпевшему стоит тщательно обдумать свои действия, взвесив все риски, чтобы, в конечном счете, не понести ответственность за неправомерное применение контрмер.

Существует широкий спектр контрмер, которые государство имеет право применять, исходя из принципа целесообразности. К формам контрмер относятся: отказ от выполнения обязательств по международному договору, нарушенному другой стороной, разрыв дипломатических и консульских отношений, эмбарго, бойкот, отмена въездных виз и т.д.

Контрмеры являются совокупностью определенных негативных последствий для государства-правонарушителя за совершение конкретного противоправного деяния. Но в то же время, как отмечает Ассоциация международного права, контрмеры, в силу своей обусловленности правом, не стоит отождествлять с простым и радикальным применением силы.

Государства имеют право реализовывать контрмеры в отношении государства, нарушившего международные обязательства и только в том случае, если государство-правонарушитель несмотря на требования и уведомления о принятии контрмер, отказывается добровольно выполнить обязательства, что позволяет говорить о контрмерах как средстве обеспечения реализации ответственности государства. Но государство-потерпевшее имеет право принимать необходимые неотложные контрмеры для принуждения выполнения обязательств государством-правонарушителем (задержать наземный, морской или воздушный грузовой транспорт). Также контрмеры не могут применяться, как методы возмездия, либо же наказания; контрмеры не должны способствовать возникновению последствий, угрожающих международному миру и безопасности; они не должны быть связаны с применением силы в нарушение Устава ООН.

Как упоминалось ранее, в наше время, государства образуют динамичную взаимосвязанную систему, а это значит, что при принятии решения о применении контрмер стоит учитывать то, что данное решение может негативно отразиться не только на государстве-правонарушителе, но и на третьих государствах, не имеющих никакого отношения к данному конфликту.

Например, если одно государство примет ряд контрмер, ограничивающих импорт государства-правонарушителя, то это может также негативно отразиться на третьем государстве, так как производство товаров для импорта производится на территории государства-правонарушителя, подвергнутого контрмерам. Любое из таких государств вправе призвать государство-правонарушителя к ответственности, принять против него правомерные меры для обеспечения прекращения правонарушения и предоставления возмещения в интересах потерпевшего государства или бенефициариев нарушенного обязательства.

Принцип пропорциональности контрмер означает их соразмерность причиненному ущербу с учетом тяжести противоправного деяния и важности нарушенных прав и обязанностей. То есть пропорциональность контрмер выступает в роли определенного критерия, используемого для определения правомерности реализуемых контрмер. Поэтому

международным правом установлена ответственность за непропорциональные контрмеры, чтобы не допустить злоупотребления контрмерами.

Также контрмеры должны иметь обратимый характер, чтобы сразу же после выполнения государством-правонарушителем обязательства, либо какого-либо другого действия, восстанавливающего нарушенное право, прекратить свое действие. То есть контрмеры правомерны до момента достижения их поставленной цели, в случае прекращения дела, либо же в случаях передачи данного дела на рассмотрение суда.

Также контрмеры не должны препятствовать государству-правонарушителю исполнить и восстановить нарушенные права и обязательства («государство воздерживается от любых действий, способных помешать восстановлению его силы» (ст. 72) Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года).¹⁰

Поддержание стабильного функционирования международно-правовых отношений напрямую зависит от уважения и соблюдения государствами-участника ключевого принципа международного права – тщательного и добросовестного выполнения международных обязательств.

Но мы прекрасно понимаем, что это лишь теория, а на практике между государствами всегда будут возникать споры и конфликты, связанные с нарушением международного права или невыполнения какого-либо обязательства одной из сторон. Именно поэтому проблема совершенствования института принуждения к соблюдению и уважению государствами международного права была, есть и будет оставаться актуальной всегда.

На сегодняшний день, существует необходимость разработки универсальной международной конвенции, которая состояла из уже существующих норма, регулирующих контрмеры, с более четкими и ясными уточнениями по применению контрмер. Подобный документ мог бы оперативно, эффективно выполнять регулятивную функцию, позволяя

предотвращать международные правонарушения различного уровня.

Список литературы

1. Лукашук И. И. Право международной ответственности // Международное публичное и частное право. – 2002. – №2. – С. 39.

2. Крючкова И.Н. Экономические санкции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в международном публичном праве и международном частном праве. – М.: МАКС Пресс, 2005. – С. 31.

3. Doxey M.P. International Sanctions in Contemporary Perspective. – London, Macmillan, 1987. – P.10-12.

4. Angelet N. International Law Limits to the Security Council/ United Nations Sanctions and International Law/ ed. by Vera Gowlland-Debbas. – Den Haag, 2001. – P. 67.

5. [Электронный ресурс]//Организация Объединенных Наций [Официальный сайт]. URL: <https://documents-ddsny.un.org>.

6. "Устав Организации Объединенных Наций" (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) / КонсультантПлюс.

7. Жданов Ю.Н. Принудительные меры в международном праве С. 59.

8. Федеральный закон от 19.07.1998 N 114-ФЗ "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами" [Электронный ресурс]// СПС «Консультант» [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19457/.

9. "Венская Конвенция о праве международных договоров" (Заключена Вене 23.05.1969)/КонсультантПлюс/http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12754/.

10. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 2001 г. N 56/83 "Ответственность государств за международно-противоправные деяния"/ <https://base.garant.ru/2565571/>.

11. Эриашвили Н.Д., Стригунова Д.П. Способы правового регулирования международных контрактных отношений. В книге: Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России. Коллективная монография. В 4-х томах. Отв. редактор С.Д. Могилевский [и др.]. Москва, 2020. С. 393-401.

12. Международное право. Абашидзе А.Х., Гасанов К.К., Эриашвили Н.Д., Шалягин Д.Д., Кузнецов Ю.А., Никонов Д.А., Клименко А.И., Егорова Е.Н., Угрин Т.С., Вертлиб Ф.О. Москва, 2018. (4-е издание, переработанное и дополненное).

¹ Doxey M.P. International Sanctions in Contemporary Perspective. – London, Macmillan, 1987. – P.10-12

² Резолюция Совета Безопасности ООН №661 от 6 августа 1991 г. [Электронный ресурс]// Организация Объединенных Наций [Официальный сайт]. URL: <https://documents-ddsny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/575/85/IMG/NR057585.pdf?OpenElement>

³ Резолюция Совета Безопасности ООН №660 от 2 августа 1990 г. [Электронный ресурс]// Организация Объединенных Наций [Официальный сайт]

⁴ Резолюция Совета Безопасности ООН №665 от 25 августа 1990 г. [Электронный ресурс]// Организация Объединенных Наций [Официальный сайт]

⁵ Angelet N. International Law Limits to the Security Council/ United Nations Sanctions and International Law/ ed. by Vera Gowlland-Debbas. – Den Haag, 2001. – P. 67.

⁶ Резолюция Совета Безопасности ООН №688 от 5 апреля 1991 г. [Электронный ресурс]// Организация Объединенных Наций [Официальный сайт]. URL: <https://documents-ddsny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/597/08/IMG/NR059708.pdf?OpenElement>

⁷ Жданов Ю.Н. Принудительные меры в международном праве. С. 59.

⁸ Федеральный закон от 19.07.1998 N 114-ФЗ "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами" [Электронный ресурс]// СПС «Консультант» [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19457/

⁹ "Венская Конвенция о праве международных договоров" (Заключена в Вене 23.05.1969)/ КонсультантПлюс/http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12754/

A CONSTITUTIONAL AMENDMENT IN 2020: PROCEDURAL ISSUES

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ 2020 Г.: ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

Ruslan Mukharbekovich Dzidzoev,Professor of the Department of constitutional law and municipal law FGBOU VO "Kuban state University", doctor of legal Sciences, Professor
drm@law.kubsu.ru**Руслан Мухарбекович Дзидзоев,**профессор кафедры конституционного муниципального права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет», доктор
юридических наук, профессор**Научная специальность:** 12.00.02. - конституционное право; конституционный судебный процесс, муниципальное право**Для цитирования:** Р.М. Дзидзоев. Конституционные поправки 2020 г.: процессуальные вопросы // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С.17-20.

Abstract. The article discusses the legal procedure for amending the Constitution of the Russian Federation in the light of the constitutional reform 2020, analyzed the Law on the amendment of the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020, the conclusion of the constitutional Court of the Russian Federation from March 16, 2020 terms of Chapter 9 of the Constitution.

Keywords: constitutional amendments, mechanism of constitutional amendments, constitutional Court of the Russian Federation, all-Russian voting

Аннотация. В статье рассматриваются процессуальные вопросы внесения изменений в Конституцию Российской Федерации в свете конституционной реформы 2020 г., анализируются Закон о поправке к Конституции Российской Федерации 14 марта 2020 г., Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. с точки зрения главы 9 Конституции РФ.

Ключевые слова: конституционные поправки, механизм конституционных поправок, Конституционный Суд Российской Федерации, общероссийское голосование

Законом о поправке к Конституции РФ 14 марта 2020 г. «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹ в Конституцию России было внесено 206 изменений, свидетельствующих о масштабной конституционной реформе в стране.

Механизм внесения изменений в Конституцию России в 2020 г. с точки зрения процессуальной был уникальным, включавшим такие субъекты, как Конституционный Суд РФ и российский электорат, до этого прямо не участвовавшие в принятии конституционных поправок.

Статья 1 Закона о поправке к Конституции РФ 14 марта 2020 г. содержала перечень конституционных поправок², статья 2 определяла механизм общероссийского голосования по поправкам, статья 3 – порядок вступления в силу конституционных изменений.

Собственно конституционные поправки вступали в силу со дня официального опубликования результатов общероссийского голосования в случае, если поправки получили одобрение в ходе этого голосования.

Общероссийскому голосованию должно было предшествовать заключение Конституционного Суда о соответствии проекта конституционных изменений положениям глав 1, 2 и 9 Конституции. Конституционный Суд РФ в своем Заключении от 16 марта 2020 г. признал соответствующими действующей Конституции РФ все предполагаемые конституционные поправки³.

Конституционные поправки получили полное одобрение в ходе общероссийского голосования. По данным Центральной избирательной комиссии РФ на вынесенный на общероссийское голосование вопрос «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?» ответили «Да» 57 747 288 граждан Российской Федерации, что составило 77,92 процента от числа граждан Российской Федерации, принявших участие в голосовании.

Центральная избирательная комиссия постановила считать изменения в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», за которые

проголосовало более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании, одобренными⁴.

В соответствии с Указом Президента РФ от 3 июля 2020 г. поправки в Конституцию Российской Федерации вступили в силу 4 июля 2020 г.⁵

Порядок изменения Конституции РФ регламентируется главой 9 Основного Закона «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Порядок принятия конституционных поправок устанавливается статьей 136 Конституции, согласно которой поправки к главам 3-8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Нетрудно заметить, что конституционный механизм внесения поправок в главы 3-8 Конституции РФ не упоминает ни Конституционный Суд, ни всероссийское голосование. Как справедливо отмечается в науке, реформирование Конституции РФ должно происходить строго в рамках существующего конституционного процесса, с соблюдением регламентных норм и процедур⁶.

Статья 136 Конституции РФ получила конкретизацию в Федеральном законе от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», согласно которому под поправкой к Конституции РФ понимается любое изменение текста глав 3 - 8 Конституции: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав Конституции. Одним законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста.

Совет Федерации ведет учет данных о рассмотрении закона Российской Федерации о поправке к Конституции законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации со дня его направления в эти органы. Совет Федерации 14 марта 2020 г. установил, что Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» был рассмотрен и одобрен законодательными (представительными) органами

государственной власти 85 субъектов Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьей 136 Конституции Российской Федерации, статьями 9 и 10 Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»⁷.

Президент Российской Федерации в срок не позднее четырнадцати дней со дня получения закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации подписывает его и осуществляет официальное опубликование.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования, если самим законом не установлена иная дата вступления в силу.

Таким образом, Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», как и Конституция Российской Федерации, не содержит указания на заключение Конституционного Суда РФ или проведение общероссийского голосования, как условий принятия и вступления конституционной поправки в силу. Мы согласны с тем, что конституционное реформирование, осуществляемое в процедуре с элементами, введенными *ad hoc*, при отсутствии для этого веских оснований, выглядит спорным решением, которое оставляет на представлениях об учредительной власти отпечаток чрезвычайного характера⁸.

Конституционный Суд РФ в своем Заключении 16 марта 2020 № 1-3 коснулся рассматриваемых нами вопросов. Конституционный Суд основательно отметил, что статья 136 Конституции РФ непосредственно не указывает на участие Конституционного Суда РФ в процедуре внесения изменений в Конституцию. В то же время судебный конституционный контроль таких изменений может служить надлежащей гарантией юридической силы положений об основах конституционного строя России и о фундаментальных правах и свободах человека и гражданина в системе конституционных норм, гарантией непротиворечивости текста Конституции Российской Федерации как Основного Закона.

По мнению Конституционного Суда, закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ в части, вносящей изменения в главы 3 - 8 Консти-

туции, не должен противоречить положениям ее глав 1, 2 и 9 как по содержанию, так и по порядку принятия. Данный вопрос носит конституционный характер, а потому подлежит разрешению именно в порядке конституционного судопроизводства.

Другими словами, поправки к главам 3-8 Конституции в их проекте могут быть предметом конституционного контроля на предмет их соответствия главам 1, 2 и 9 Конституции. Но если эти поправки должны соответствовать главе 9 Конституции, то в этой главе как раз отсутствует указание на участие Конституционного Суда и проведение общероссийского голосования по конституционным поправкам. Как можно отделить собственно конституционные изменения от порядка их вступления в силу, прописанные в едином Законе о поправке?

Конституционный Суд в своем Заключении упоминает Федеральный закон от 4 марта 1998 года «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», принятый в развитие статьи 136 Конституции РФ, признавая, что он не предусматривает участия Конституционного Суда и проведение общероссийского голосования по конституционным поправкам, указывая в то же время, что вступившие в силу положения Закона о поправке - применительно к регулированию процедуры последующего вступления в силу других его положений - имеют приоритет перед названным Федеральным законом как содержащиеся в специальном и более новом правовом акте, притом обладающем большей юридической силой.

Допустим, что Закон о поправке к Конституции РФ обладает большей юридической силой, нежели Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», но в любом случае он не обладает большей юридической силой, чем Конституция.

Относительно общероссийского голосования Конституционный Суд отметил, что конституционный законодатель, руководствуясь принципом народности, в целях конституционной легитимации своего решения был вправе обратиться к общероссийскому голосованию, прямо не предусмотренному действующим правовым регулированием для принятия конституционной поправки (выделено нами – Р.Д.).

Таким образом, Конституционный Суд полагает общероссийское голосование способом легитимации конституционных поправок. Получается, что процедура, прописанная в статье 136 Конституции РФ, включающая участие палат Федерального Собрания РФ и законодательные органы квалифицированного большинства субъектов Федерации, недостаточно легитимна. Но тогда почему по предыдущим конституционным поправкам общероссийское голосование не проводилось? Справедливо указывается, что конституционные инициативы главы государства о легитимации поправок к Конституции РФ посредством их одобрения на общероссийском голосовании, несмотря на свою повышенную степень демократичности, в силу объективных и субъективных обстоятельств оказалась не вполне рациональной, и в этом смысле нецелесообразной⁹.

Общероссийское голосование можно было бы условно полагать способом легитимации изменений, вносимых в Основной Закон, если бы оно предполагало волю большинства. Между тем, законодательный формат общероссийского голосования допускал одобрение конституционных поправок большинством граждан, принявших участие в голосовании, которое может составлять малую долю электората.

Можно ли назвать актом легитимации поправки к Конституции РФ ее одобрение меньшинством граждан?

Сказанное выше позволяет утверждать, что проведение общероссийского голосования по поправке к Конституции РФ, как и Заключение Конституционного Суда РФ о соответствии (несоответствии) положениям глав 1,2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу конституционных изменений, с точки зрения самой Конституции РФ, ее статьи 136, находящейся в «защищенной» главе Основного Закона, являются действиями, процессуально излишними.

Список источников

1. Закон Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и

функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст.1416.

2. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 14.03.2020 № 98-СФ «Об установлении результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации "О совершенствовании регулирования и отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти"» // Собрание законодательства РФ. 2020. №12. Ст. 1659.

3. Указ Президента РФ от 3 июля 2020 г. № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками» // | Собрание законодательства РФ. 2020. № 27. Ст. 4196.

4. Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

5. Баринов Э.Э. Конституционная реформа-2020: особенности процедуры и юридической техники // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 3-8.

6. Джагарян А.А. Исправленному верить? Субъективные заметки в связи с Заключением Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 //

Конституционное и муниципальное право.2020. № 8. С. 9-17.

7. Старостина И.А. Общероссийское голосование в контексте конституционных поправок 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 18-23.

¹ Закон Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст.1416.

² Мы говорим о поправках во множественном числе, имея в виду величину конституционных изменений.

³ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

⁴ <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/46746/> (дата обращения 12.09.2020).

⁵ Указ Президента РФ от 3 июля 2020 г. № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 27. Ст. 4196.

⁶ Баринов Э.Э. Конституционная реформа-2020: особенности процедуры и юридической техники // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 5.

⁷ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 14.03.2020 № 98-СФ «Об установлении результатов рассмотрения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации "О совершенствовании регулирования и отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти"» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1659.

⁸ Джагарян А.А. Исправленному верить? Субъективные заметки в связи с Заключением Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Конституционное и муниципальное право.2020. № 8. С. 13.

⁹ Старостина И.А. Общероссийское голосование в контексте конституционных поправок 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 22.

CURRENT STATE AND PROBLEMS OF PRELIMINARY INVESTIGATION IN THE INTERNAL AFFAIRS BODIES OF RUSSIA

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ

Alexey Anatolyevich Glazkov,
teacher of the Volgograd Academy of the Ministry of internal Affairs of Russia

Dmitry Sergeevich Mitrofanov,
listener of the RUSSIAN interior Ministry
aleksej.glazkov.79@mail.ru

Алексей Анатольевич Глазков,
преподаватель Волгоградской Академии МВД России

Дмитрий Сергеевич Митрофанов,
слушатель ВА МВД России
aleksej.glazkov.79@mail.ru

Для цитирования: А.А. Глазков, Д.С. Митрофанов. Современное состояние и проблемы предварительного следствия в органах внутренних дел России// Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С.21-22.

Abstract. This article deals with the problem of preliminary investigation. Opinion of various authors on exceptions to the form of investigation. Signs of poor-quality preliminary investigation. And the need to implement an automated information base for the investigator to work in order to accumulate information about the content of the investigation and to solve operational search activities.

Keywords: Preliminary investigation. Problems of preliminary investigation. Signs of poor-quality preliminary investigation

Аннотация. В данной статье рассмотрена проблема предварительного расследования. Мнение различных авторов на исключения формы расследования. Признаки некачественного предварительного расследования. И необходимости внедрения автоматизированной информационной базы для работы следователю с целью накопления о содержании расследования и для решения оперативно-поисковых мероприятий.

Ключевые слова: Предварительное расследование. Проблемы предварительного расследования. Признаки некачественного предварительного следствия

Предварительное расследование проводится по всем преступлениям, кроме тех, которые отнесены к подследственности органов дознания. Кроме того, закон устанавливает, в некоторых случаях, обязательство предварительного расследования.

Согласно результатам социологического исследования, проведенного сотрудниками Института проблем правоохранных органов при Санкт-Петербургском Европейском университете, 84% следователей считают, что способность правильно проводить следственные действия после установления лица, подозреваемого в совершении преступления, является основным навыком следователя.

Так что же такое предварительное расследование? Для нас важно не только решить проблему, но и объяснить, почему правовые институты не функционируют так, как рекомендовано. Чтобы честно ответить на этот вопрос, необходимо выйти за рам-

ки процессуального уголовного права, погрузиться в реальные уголовно-процессуальные отношения.

Основными отличительными характеристиками этого порядка являются создание судебных доказательств непосредственно на досудебных стадиях процесса и - в отличие от принципа равенства - фактически только одна сторона процесса является стороной уголовного процесса, а также крайняя формализация действия следственных и следственных органов.

Многие авторы предпочитают полное исключение расследования как формы расследования. Другие - за возможность расширить свои полномочия по расследованию преступлений. Третьи предлагают рассматривать расследование как самостоятельную фазу процесса до предварительного расследования.

Несколько авторов выступают за полное исключение дознания как формы расследования. Другие

- за возможность расширить свои полномочия при расследовании преступлений. Третьи предлагают рассматривать расследование как самостоятельный шаг в процессе, предшествующем предварительному расследованию.

Что касается предварительного следствия, то есть и разные мнения. В частности, по вопросу о том, кому должны быть подчинены следственные органы. «Было предложено включить следователей в различные исполнительные органы, занимающиеся борьбой с преступностью, сосредоточиться в органах внутренних дел или прокуратуре, создать отдельное следственное ведомство - комитет расследования или Департамент предварительных расследований, чтобы вернуться в институт судебных следователей или создать следственных судей».

К признакам «некачественного» предварительного следствия могут быть применены многие термины: «недостатки в предварительном расследовании», «ошибки в расследовании», «нарушения закона», «нарушения законности», «Уголовно-процессуальные правонарушения», «Отступления от закона», «Процессуальные ошибки предварительного следствия», «заблуждения следователя» и т. д.

В целом наличие каких-либо сформулированных недостатков в организации работы внутренних органов при поиске людей, скрывающихся от ответственности, негативно сказывается на своевременности выполнения всего комплекса оперативно-розыскных мероприятий и, следовательно, на результатах всего поиска.

Поэтому проблемы организации и проведения предварительного расследования в Российской Федерации начинаются непосредственно с уровня регулирования, плавно, впоследствии, вводя в практику, именно по этой причине необходимо устранить все недостатки, существующие в процессе разработки и принятия законодательные акты, тем

самым определяя более четкие и разумные правила действий для всех участников этого процесса.

Говоря о техническом оснащении организационной деятельности следователя, следует признать, что в этом отношении правоохранительные органы нашей страны, значительно уступают соответствующим органам государств Западной Европы и США. Следовательно, возможно, что в будущем для целей организации будут созданы различные автоматизированные информационные системы для накопления данных о содержании расследования, для решения комплекса поисков информации и других задач, с которыми должен столкнуться следователь во время расследования преступлений.

В современной России существует различные IT-технологии которые можно применять в предварительном расследовании, если применение данных технологии в крупных городах возможно и они активно используются, то в маленьких поселках и деревнях это является острой проблемой, так как отсутствие элементарных технических средств и Internet. В настоящее время в России активно решаются эти проблемы.

Список литературы

1. Батыщева Е.В. Актуальные вопросы и проблемы качества предварительного расследования и пути их решения // Государство и право. № 3, 2017. С. 6.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 31.07.2020)
3. Смирнов А.В. О задаче реформирования предварительного расследования в уголовном процессе // Уголовное судопроизводство, 2018. № 1. С. 27-33.

REVIEW OF A MONOGRAPH ON THE TOPIC: «CONFESSIONAL RELATIONS IN THE ANCIENT WORLD: THEORY AND PRACTICE OF STATE AND LEGAL REGULATION», PREPARED BY THE CANDIDATE OF LEGAL SCIENCES, ASSOCIATE PROFESSOR R. M. AKHMEDOV

**РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ ПО ТЕМЕ:
«КОНФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ДРЕВНЕМ МИРЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ», ПОДГОТОВЛЕННУЮ
КАНДИДАТОМ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ДОЦЕНТОМ АХМЕДОВЫМ Р.М.**

Roland Sergeevich Mulukeev,

Honored scientist of the Russian Federation, Honored worker of MIA of the USSR, Honored Professor of the Academy of management of MIA of Russia, doctor of legal Sciences, Professor

Роланд Сергеевич Мулукаев,

Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный работник МВД СССР, Заслуженный профессор Академии управления МВД России, доктор юридических наук, профессор

Для цитирования: Р.С. Мулукаев. Рецензия на монографию по теме: «Конфессиональные отношения в Древнем мире: теория и практика государственно-правового регулирования», подготовленную кандидатом юридических наук, доцентом Ахмедовым Р.М. // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С.23-25.

Abstract. The review reflects the reviewer's position on the scientific views of the author of the monograph.

Keywords: confessional relations, Ancient world, state, law, cult

Аннотация. рецензия отражает позицию рецензента на научные взгляды автора монографии.

Ключевые слова: конфессиональные отношения, Древний мир, государство, право, культ

Вопросы становления и реализации государственно-конфессиональных отношений во все времена занимали умы исследователей в силу их существенной значимости при формировании государственных основ любого общественного устройства.

Общество, сформировавшись как социальный институт выработало религиозные традиции и сакральную практику действий по оформлению государственно-конфессиональных отношений с целью достижения положительных свойств в решении текущих практических государственных задач. Поэтому для религиозных верований в архаических культурах были характерные культы вождя, культы предков или эпического героя, культы мертвых, магические обряды, жертвоприношения, почитание священных животных, камней, деревьев основная цель в реализации которых это обоснование и легитимация действующей власти.

По мере развития цивилизации, складывавшиеся государственно-конфессиональные отношения оказывали свое непосредственное воздействие на политические процессы в обществе, влияли на легализацию политических амбиций и полноту пол-

номочий светских властителей. Будучи частью государственного механизма религиозные институты превратились в структурный элемент государственного аппарата, который стал влиять на правовую культуру населения, общественное мировоззрение, тем самым воспитывая законопослушного члена общества.

Вера в сверхъестественное в Древнем мире выражается в политеизме с его пантеоном божеств, являвшихся покровителями городов-государств, полисов, рода, общины, семьи. При этом боги наделяются различными функциями, полномочия и представления о которых меняются в ходе исторического развития цивилизаций.

По мере сакрализации представлений о земной власти представление о верховном боге начинает постепенно сопоставляться с образом земного самодержавного правителя. Вырабатываются основные религиозные формы обрядности: молитвы, жертвоприношения, торжественные процессии к культовым учреждениям божеств, сакральный выбор и назначение верховного самодержца. Устраиваются религиозные праздники в честь богов, которые при-

обретая статус государственных, сопровождались в Древнем мире спортивными играми, музыкальными состязаниями и так далее.

В общественной среде выделяется категория жрецов - должностных лиц, наделенных государственными властными полномочиями по взаимодействию с божествами, представлении интересов власть имущих к всевышним творцам. По сути религиозная система времен древности была наполнена в известной мере прагматизмом и отличалась рационализмом. Особенно это было характерно для Древнего Рима. Поэтому складывавшиеся общественные отношения к религиозному культу в Древнем мире были в основном практико-ориентированы на земную жизнь людей в решении текущих реальных задач и вопросов. Лишь по мере усиления влияния восточных культов и верований, развиваются устремления людей к мистицизму, посмертной судьбе, ставшие впоследствии основой для формирования и распространения нового религиозного учения – христианства.

В дальнейшем, зародившиеся общественные отношения к религиозному культу и практика их реализации в Древнем мире способствовали выработке основ их государственно-правового оформления, выработке моделей совместных действий институтов государства и религиозного культа, которое получило свое практическое воплощение в более глобальных государственных образованиях. Примером которому может послужить Римская (Византийская) империя.

Следовательно, исследование в сфере особенностей оформления религиозного культа периода Древнего мира позволяет наглядно изучить и освоить специфику зарождения взаимоотношений между элементами государственной власти и практикой реализаций религиозных традиции, которые в своей совокупности получили наглядное практическое оформление в виде государственно-конфессиональных отношений в государственных образованиях более позднего периода развития цивилизаций.

Пройдя долгий исторический путь своего развития религиозный культ во взаимодействии с государственными институтами выработал различные модели взаимоотношений, их правовое оформление, которые отпечатались в виде матрицы исторически сложившихся государственно-конфессиональных

традиций практически в каждом современном государстве.

Современное общество не изменило сложившейся практике государственно-конфессиональных взаимоотношений, а лишь скорректировала его реализацию и значение с учетом текущих общественных и государственных потребностей как на уровне национального развития, так и в рамках глобального строительства межгосударственных отношений. Устоявшиеся, традиционные конфессии в современном мире получили трансграничный, глобальный характер, выйдя далеко за пределы территориальной юрисдикции национальных государственных границ. Формы реализации государственно-конфессиональных отношений получили также свое новое видение и значение.

В этой связи, исследование зарождения, развития и значение религиозного фактора в государственном и общественном устройстве, в том числе и в исторической ретроспективе, является весьма актуальным и значимым. Так как позволяет наглядно, в доступной форме изучить многие существенные вопросы построения и дальнейшего развития рассматриваемого вида общественных отношений, а также попытаться, основываясь на историческом опыте, смоделировать перспективу его практической реализации.

Рецензируемая научная работа посвящена рассмотрению комплексных вопросов становления и реализации конфессиональных отношений в Древнем мире и ее основам государственно-правового оформления. В работе автор, исследовал вопросы зарождения и развития религиозных традиций, их роль и значение в общественном устройстве Древнего мира, влияние конфессионального фактора на формирование институтов зарождающейся государственной власти и механизма государственного аппарата.

Представленное исследование характеризуется стройностью, цельностью и завершенностью. Научная новизна исследования состоит в том, что это одна из первых научных попыток провести комплексное историко-правовое исследование влияния различных аспектов на зарождение религиозного культа и конфессиональной практики в Древнем мире и его государственно-правовое оформление. Структура и содержание работы являются логичны-

ми в построении и отображают историческую преемственность общественно-политических событий древних обществ. Так, глава 1 - «Религиозная природа государственной власти в Древнем мире» - посвящена основам, оказавшим влияние на формирование сакральных установок по легализации государственной власти в жизнедеятельности древних обществ. Таких, как Персия, Египет, Месопотамия, Иран, Индия, Китай, Израиль. В работе подробно охарактеризованы с применением исторического фактологического материала условия применения религиозного фактора в целях легитимации полномочий земных владык.

Глава 2 - «Религиозная практика в Древней Греции» - раскрывает религиозное мировоззрение и государственное выражение религиозного культа у древних эллинов. Анализирует сущность религиозных верований эллинов, особенности реализации сложившейся культовой практики на основе «личной религии» греков, полномочия жрецов во взаимоотношений между божеством и человеком.

Глава 3 - «Государственное оформление конфессиональных отношений в Древнем Риме» - подробно характеризует религиозные взгляды и сакральные традиции римлян через призму правового мировоззрения, сложившегося у жителей вечного города. Раскрывает юридическую процедуру формального взаимодействия между древним римлянином и богами.

Определен социально-правовой статус жреца в древнеримском обществе, его роль и значение. Указано влияние религиозных традиций на формирование государственного культа, идеологическую обработку населения в древнеримской империи при формировании религиозной политики. Анализируются установившиеся государственной практикой виды юридической ответственности за религиозные преступления, полномочия государственных органов (сенат, император) и народа в принятии решений по религиозному вопросу, значение сакрального права в древнеримском обществе и влияние восточных культов на развитие религиозной практики в Римской империи.

Таким образом, на основании вышеизложенного необходимо отметить, что рецензируемая работа содержит богатый эмпирический и исторический материал, способствующий раскрытию и научному обрамлению рассматриваемого предмета исследования. Позволяет в исторической динамике развития общественно-политических процессов проследить становление и развития конфессионального фактора в жизни древних социумов и их постепенное государственно-правовое закрепление. Является существенным подспорьем при изучении отдельных тем учебных дисциплин для обучающихся на юридическом или историческом факультетах, посвященных или затрагивающих вопросы влияния конфессионального фактора на государственное и общественное устройство в Древнем мире.

CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Nina Vladimirovna Zadohina,

The lecturer of chair of informatics and mathematics of the Ministry of Internal Affairs Moscow university of Russia after V.Y. Kikot

Ekaterina Aleksandrovna Zadohina,

student of the Russian State University of Justice

Нина Владимировна Задохина,

доцент кафедры информатики и математики Московского университета МВД России имени В.Я.Кикота
astapenko67@mail.ru

Екатерина Александровна Задохина,

студентка Российского государственного университета правосудия
zadokhina01@mail.ru

Для цитирования: Н.В. Задохина, Е.А. Задохина. Конституционный контроль в Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С.26-27.

Annotation. The article examines the concept of constitutional control as the main type of control over the observance of constitutional norms. The article analyzes the implementation of constitutional control through the bodies of constitutional justice.

Keywords: constitutional control, legality, legal order

Аннотация. В статье рассматривается понятие конституционного контроля как главного вида контроля за соблюдением конституционных норм. Анализируется реализация конституционного контроля посредством органов конституционного правосудия.

Ключевые слова: конституционный контроль, законность, правопорядок

Основными условиями функционирования общественной системы являются законность и правопорядок, которые должны быть установлены в государстве для его дальнейшего развития.

Для поддержания законности государства создан высший нормативный правовой акт, который равен для каждого гражданина Российской Федерации, - Конституция Российской Федерации. Но этого недостаточно для поддержания правопорядка, так как найдутся те, кто будет нарушать законность и правопорядок страны.

Особое место в данном процессе занимает конституционный контроль, который осуществляет охрану права, соблюдение Конституции Российской Федерации, тем самым контролируя законность. Конституция Российской Федерации является правовым гарантом в жизни общества.

Конституционный контроль находится в центре системы контроля за законностью. Это объясняется тем, что Конституция Российской Федерации занимает особое место в жизни общества и неразрывно связана с ним. Конституция Российской Федерации определяет основные права, свободы и обязанности гражданина Российской Федерации (далее – РФ) и является основой правовой системы.

Конституционный контроль выступает в роли основной поддержки конституционной законности. Он обеспечивает гарантированное соблюдение за-

конов Конституции РФ и признание Конституции РФ государства как высшего нормативного акта.

Основная задача конституционного контроля: проверка, выявление и устранение несоответствия с законами Конституции РФ.

Объектами конституционного контроля выступают законы, нормативные, правовые акты, внесенные поправки в Конституцию РФ, международные договоры и т.д.

Конституционный контроль разделяют на несколько видов:

- Формальный конституционный контроль (заключается в проверке соблюдения правил для принятия законов);
- Материальный конституционный контроль (заключается в проверке законов и других нормативных актов в соответствии с Конституцией РФ);
- Абстрактный конституционный контроль (осуществляется уполномоченными органами без конкретного повода);
- Конкретный конституционный контроль (осуществляется исключительно по конкретному делу).

В Российской Федерации преобладают все виды осуществления конституционного контроля. Смело можно говорить о том, что абстрактный и материальный являются на данный момент ключевыми видами конституционного контроля.

В юридических источниках выделяют два понятия «конституционный контроль» и «конститу-

ционный надзор». Эти два термина отличаются тем, что полномочиями конституционного надзора наделены практически все государственные органы, а полномочиями конституционного контроля обладают лишь специализированные органы.

Таким образом, конституционный контроль осуществляет проверку деятельности органа, находящегося под контролем по собственной инициативе, а конституционный надзор проводит постоянное наблюдение за определенными органами. Это два разных вида правоохранительной деятельности, перед которыми стоят одни цели: проверка, устранение несоответствий с Конституцией РФ и иными нормативными актами, разрешение спорных ситуаций. Однако методы и полномочия, которыми наделены конституционные органы контроля и надзора, различны. Органы надзора не могут выносить окончательное решение и принимать меры для устранения конституционного нарушения. Органы контроля, наоборот, в полной мере могут принимать решение по конкретному конституционному нарушению.

Проверка, осуществляемая в форме контроля, является основной функцией контролирующего органа, а не дополнительной как форма надзора.

В юридической литературе выделяют две основные модели судебного конституционного контроля:

- Американская (диффузная);
- Европейская (концентрированная).

В основном модель судебного конституционного контроля зависит от правовой системы государства, судебной системы государства, особенностей конституционно-правового регулирования и организации государственной власти. Кроме того, в юридических источниках существует мнение о том, что Российская Федерация выбрала европейскую (концентрированную) модель конституционного надзора.

Разработка конституционных норм в правовой и политической сферах свидетельствует о политизации органов конституционного контроля. Политические отношения определяют политическое развитие государства в пределах соблюдения Конституции РФ. Они регулируются конституционными нормами и подлежат охране органов конституционного правосудия.

Роль конституционного контроля заключается в достижении единства системы государственной власти и сбалансированности правовой системы. Зачастую издаются акты, которые противоречат Конституции РФ, на основе чего возникают спорные ситуации, связанные с применением нормативного правового акта и текущего законодательства. Конституционный контроль обеспечивает решение подобных проблем для того, чтобы исключить любую подмену законности. В Российской Федерации таким специализированным институтом обеспече-

ния конституционной законности является Конституционный Суд Российской Федерации.

Во внимании многих российских правоведов находится проблема осуществления Конституционным Судом РФ судебного конституционного контроля.

Конституционный Суд Российской Федерации дает официальное толкование Конституции РФ при разрешении конкретных дел. Но это не позволяет возвысить Конституционный Суд Российской Федерации над другими федеральными органами.

Для того, чтобы осуществить конституционное правосудие, Конституционный Суд Российской Федерации действует в своей компетенции. Он уполномочен рассматривать дела только по запросам должностных лиц, не имея права на собственную инициативу.

Право Конституционного Суда Российской Федерации осуществлять толкование Конституции Российской Федерации не наделяет его полномочиями устанавливать несоответствие между отдельными положениями Конституции Российской Федерации.

Если рассмотреть конституционные нормы, можно сделать вывод о том, что Конституция РФ гарантирует конституционную стабильность. Однако осуществление полномочия Конституционного Суда РФ о признании неконституционности закона Конституции РФ не наделяет его компетенцию новыми полномочиями отмены и создания новых конституционных норм.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации с последними изменениями на 2019 год. – Москва: Эксмо, 2019. – 32 с.
2. Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018). – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 15.03.2020).
3. Миряшева, Е. В. Судебный конституционный контроль в России и зарубежных странах. История и современность : монография / Е. В. Миряшева, С. Г. Павликов, В. Е. Сафонов. — Москва : Российский государственный университет правосудия, 2015. — 304 с. — ISBN 978-5-93916-460-3. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/45232.html> (дата обращения: 23.03.2020). — Режим доступа: для авторизир. пользователей.
4. Петрова, И.В. Конституционный Суд – орган конституционного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Петрова Ирина Владимировна. – М., 2004. – 28 с.

INCLUSION IN THE HEREDITARY MASS OF PROPERTY: PROBLEMS

ВКЛЮЧЕНИЕ В НАСЛЕДСТВЕННУЮ МАССУ ИМУЩЕСТВА: ПРОБЛЕМЫ

Svetlana Sergeevna Alejeva,

St. Teacher of the Department of Civil law and public-legal disciplines Russian State University named after A. N. Kosygin

Светлана Сергеевна Алеева,

Ст. преподаватель кафедры гражданского права и публично-правовых дисциплин
Российского государственного университета имени А. Н. Косыгина
aleevasv@mail.ru

Для цитирования: С.С. Алеева. Включение в наследственную массу имущества: проблемы // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С.28-30.

Abstract. This article suggests that the merits of cryptocurrency are that it has anonymity; It cannot be copied. It serves as an alternative to cash; Is an international currency. there is no control over the state structures of any country when it is released. The author also notes that it is necessary to cite the position set out in the draft Federal Law on Digital Financial Assets, introduced in the State Duma of the Russian Federation.

Keywords: information environment, bitcoin, smart contract, cryptocurrency, digital assets, inheritances, tax base

Аннотация. Данная статья позволяет сделать вывод, что достоинства криптовалюты заключаются в том, что она обладает анонимностью; ее невозможно скопировать; она служит альтернативой денежным средствам; является международной валютой; при ее выпуске полностью отсутствует контроль государственных структур какой-либо страны.

Автор также отмечает то, что необходимо привести позицию, изложенную в проекте Федерального закона «О цифровых финансовых активах», внесенном в Государственную Думу РФ.

Ключевые слова: информационная среда, биткоин, смарт-контракт, криптовалюта, цифровые активы, наследования, налоговая база

Развитие информационной среды приводит к активному внедрению объектов технологий в гражданский оборот. Безусловно, информационная среда так же, как экономическая и социальная, находится в постоянном совершенствовании, активно внедряясь в правовую действительность. Наследственное право, являющееся одной из основополагающих подотраслей гражданского права, также подвержено влиянию и взаимопроникновению информационных технологий в правовые нормы.

В последнее время в связи с активными разговорами в научных кругах, ведущимися вокруг биткоинов, блокчейнов, смарт-контрактов, криптовалюты, цифровых активов и прочих нововведений в экономическом пространстве, видится необходимость законодательного определения правового статуса данных объектов, а также определения их места в гражданском обороте.

Отправной точкой и главным аргументом в вопросе о том, влияют ли информационные технологии на оборот вещей, а также готово ли наше общество к тому, чтобы использовать данные объекты в гражданско-правовых сделках, стал пример из судебной практики по делу № А40-124668/2017,

по итогу которого Девятый арбитражный апелляционный суд (далее - Суд)¹ постановил, что криптовалюта может входить в конкурсную массу как иное имущество, позволив кредиторам обратиться к ней. Именно предоставление пароля - доступа к криптокошельку должника и стало наложением обязательства на него с целью пополнения конкурсной массы и погашением долга перед кредиторами.

В своих рассуждениях Суд указал, что диспозитивность и открытый перечень объектов гражданских прав, перечисленных в ст. 128 ГК РФ, позволяет отнести криптовалюту к иному имуществу. Получается, что криптовалюта так же, как и любое движимое, недвижимое имущество должника, обладает экономической ценностью, что и делает ее важным элементом в гражданском обороте.

Примечательно, что нормативные правовые акты органов РФ противоположно определяют место криптовалюты в экономическо-правовой системе России: Центральный Банк РФ считает любые операции с криптовалютой нелегальными, связанными с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма. Той же позиции придерживается и Рос-

финмониторинг, указывая на то, что криптовалюта чаще всего выступает в качестве инструмента спекулятивной торговли.

Несмотря на законодательную неопределенность статуса криптовалют, Федеральная налоговая служба РФ сообщила о возможности взыскания НДС от операций купли-продажи криптовалют: налоговую базу определять в рублях как превышение общей суммы доходов, полученных в налоговом периоде от продажи соответствующей криптовалюты, над общей суммой документально подтвержденных расходов на ее приобретение.

Законодательная неопределенность правового статуса криптовалюты усугубляет противоречия между вышеперечисленными позициями Центрального банка РФ и Суда.

Иным спорным аспектом является вопрос о возможности наследования криптовалюты и иных цифровых активов. Ввиду обозначенной ранее позиции Суда мы можем предположить, что криптовалюта обладает экономически значимой ценностью, делающей возможной ее оборотоспособность в гражданско-правовых сделках. Означает ли это, что по аналогии с конкурсным производством криптовалюта, а также иные цифровые активы могут быть унаследованы, так как относятся к иному имуществу, которое лица могут иметь на праве собственности? В таком случае согласно ст. 1120 ГК РФ завещатель вправе завещать наследникам любое имущество (в том числе иное, указанное в ст. 128 ГК РФ, перечень которого открыт, что позволяет отнести к нему и криптовалюту).

Отвечая на вопрос о том, могут ли наследоваться цифровые активы, в том числе и криптовалюта, следует обратить взор на законодательство США.

Право на доступ и управление учетными записями наследодателя в том или ином объеме предоставляются наследникам на территории 19 штатов Америки². Наследование цифровых активов в США выглядит следующим образом. Например, в штате Коннектикут, в котором впервые появился закон о наследовании цифровых активов, возможно предоставление доступа к учетным записям электронной почты умершего. Для сравнения: закон штата Индиана расширяет перечень наследуемых объектов цифровых активов, относя к ним также доступ к аккаунтам социальных сетей, учетным записям бло-

гов, микроблогов и службы коротких текстовых сообщений³.

Такой пример наследования цифровых активов в США не может не склонить чашу весов в пользу возможности наследования цифровых активов и на территории других государств. Видится возможным скорейшая модернизация российского законодательства в части наследования данных объектов. В связи с этим представляется необходимым определение категории «цифровой актив» и более подробное изучение доктринальных позиций относительно дефиниции «криптовалюта».

В доктрине термин «цифровой актив» трактуется по-разному. Например, N. Dosch определяет цифровые активы как любой файл на компьютере, накопительном устройстве или веб-сайте и любой онлайн аккаунт или подписка. Л.В. Санникова и Ю.С. Харитоновна трактуют цифровые активы как сведения в двоичной форме (фотографии, тексты в цифровой форме, криптовалюта, токены, персональные данные и др.)⁴.

На наш взгляд, наиболее всеобъемлющая формулировка данного понятия приводится в актах Европейского экономического союза, где цифровой актив определяется как «совокупность информации в цифровой форме и средств по ее обработке, собранная на основе конкурентной бизнес-модели, использование которой приводит к получению экономических выгод».

К определению термина «криптовалюта» «приложили руку» представители как экономической, так и юридической науки. Т.Е. Николаева подразумевает под криптовалютой вид цифровой валюты, «эмиссия и учет которой основаны на асимметричном шифровании и применении различных криптографических методов защиты»⁵. При этом исследователь относит криптовалюту к нефинансовым электронным деньгам, то есть единицам стоимости негосударственных платежных систем (в отличие от фиатных денег, обязательно выраженных в какой-либо государственной валюте). Е.В. Кудряшова приводит пример финансовой политики Венесуэлы, где с февраля 2018 г. была выпущена в обращение криптовалюта петро, тем самым криптовалюта перешла в статус фиатных денег⁶. В целом рассуждения экономистов сводятся к тому, что криптовалюта - это «особое платежное средство, цифровая валюта, не

имеющая внешней физической оболочки, основанная на использовании криптографических методов шифрования, курс которых поддерживается только спросом и предложением».

Юридическое сообщество предполагает под криптовалютой «денежный суррогат, эмиссия и учет которого основаны на криптографических методах шифрования компьютерной информации»; «цифровой актив, разновидность цифровой валюты, создание которой и контроль над которой осуществляются на базе технологии распределенного реестра с использованием криптографических методов защиты».

Достоинства криптовалюты заключаются в том, что она обладает анонимностью; ее невозможно скопировать; она служит альтернативой денежным средствам; является международной валютой; при ее выпуске полностью отсутствует контроль государственных структур какой-либо страны.

Видится необходимым привести позицию, изложенную в проекте Федерального закона «О цифровых финансовых активах», внесенном в Государственную Думу РФ. Так, согласно данному проекту криптовалюта определяется как вид цифрового финансового актива, создаваемый и учитываемый в распределенном реестре цифровых транзакций участниками этого реестра в соответствии с правилами ведения реестра цифровых транзакций.

Список литературы

1. Кудряшова Е.В. Правовое регулирование криптовалют: выбор вектора развития // Финансовое право. - 2018. - № 6. - С. 7 - 11.

2. Николаева Т.Е. Эволюция денег и их особенности в современных условиях: Учебное пособие. - М.: Флинта, 2017. - С. 43.

3. Савицкая К.Д. Институт цифрового наследования: особенности правового регулирования на примере Соединенных Штатов Америки // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D: Экономические и юридические науки. - 2015. - № 6. - С. 154.

4. Савицкая К.Д. Цифровые активы: теория и правовое регулирование на примере Соединенных Штатов Америки // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D: Экономические и юридические науки. - 2015. - № 5. - С. 155.

¹ Судебная практика по делу № А40-124668/2017 Девятого арбитражного апелляционного суда

² Савицкая К.Д. Институт цифрового наследования: особенности правового регулирования на примере Соединенных Штатов Америки // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D: Экономические и юридические науки. - 2015. - № 6. - С. 154.

³ Савицкая К.Д. Цифровые активы: теория и правовое регулирование на примере Соединенных Штатов Америки // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D: Экономические и юридические науки. - 2015. - № 5. - С. 155.

⁴ Савицкая К.Д. Цифровые активы: теория и правовое регулирование на примере Соединенных Штатов Америки // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D: Экономические и юридические науки. - 2015. - № 5. - С. 155.

⁵ Николаева Т.Е. Эволюция денег и их особенности в современных условиях: Учебное пособие. - М.: Флинта, 2017. - С. 43.

⁶ Кудряшова Е.В. Правовое регулирование криптовалют: выбор вектора развития // Финансовое право. - 2018. - № 6. - С. 7 - 11.

THE SYSTEM OF ELECTION COMMISSIONS: EMPOWERMENT

СИСТЕМА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ: РАСШИРЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

Roman Anatolievich Provotorov,

the teacher of the department of tactical and special training Krasnodar University
of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Роман Анатольевич Провоторов,

преподаватель кафедры тактико-специальной подготовки Краснодарского университета МВД России
provotorov.r.a@mail.ru

Для цитирования: Р.А. Провоторов. Система избирательных комиссий: расширение полномочий // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С. 31-34.

Annotation. The article deals with the organization of the system of election commissions as bodies that ensure the conduct of elections in the Russian Federation. Based on the study of changes in the current electoral legislation, the author comes to the conclusion about the expansion of the powers of election commissions.

Keywords: election commissions, powers, elections, electoral law, system of election commissions

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы организации деятельности системы избирательных комиссий как органов, обеспечивающих проведение выборов в Российской Федерации. На основании исследования изменений текущего избирательного законодательства автор приходит к выводу о расширении полномочий избирательных комиссий.

Ключевые слова: избирательная комиссия, полномочия, выборы, избирательное законодательство, система избирательных комиссий

Избирательные комиссии образуют систему органов, формируемых для организации и проведения выборов. Как обоснованно указывал П.С. Гранников, действующая Конституция России не содержит специального раздела, который бы регулировал деятельность системы избирательных комиссий. Вместе с тем именно избирательные комиссии обеспечивают важнейшие конституционные права граждан – избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, свободного выражения политической воли, мирной, цивилизованной передачи государственной власти, с учетом складывающихся социально-экономических и политических условий¹.

Оценивая правовую природу избирательных комиссий, Н.В. Гришин отмечает следующие характеризующие их признаки: избирательные комиссии должны рассматриваться как специфическая разновидность органов управления, которая отвечает за проведение выборов, носит коллегиальный характер и независима от ветвей государственной власти².

Общеизвестно, что законодатель в основу деятельности избирательных комиссий включил принципы независимости, беспристрастности, коллегиальности, открытости и гласности. Независимость и четко очерченный законодателем особый объем

полномочий избирательных комиссий – один из важнейших элементов развития избирательной системы в целом, позволяющий поднять уровень организации и проведения выборов на новый профессиональный уровень³.

Согласно п. 7 ст. 3, п. 12 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрещено вмешательство в деятельность комиссий со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц и граждан. Исследователи правового статуса комиссий как основание их беспристрастности рассматривают общее для всей системы комиссий правило о назначении не менее половины состава членов избирательной комиссии с правом решающего голоса на основании предложений политических партий, представленных в федеральном, региональном парламентах, представительном органе муниципального образования соответственно уровню формируемой комиссии. Указанный порядок закрепляет тесную связь избирательных комиссий с политическими партиями как одним из основных институтов гражданского общества, призванных опосредовать участие граждан в управлении делами государства,

и позволяет учесть результаты участия партий в выборах депутатов соответствующего законодательного органа государственной власти или представительного органа муниципального образования⁴.

А.С. Автономов полагает, что независимость в рамках единой системы органов может быть только относительной... она выражается в нескольких характеристиках избирательной администрации: во-первых, для органов устанавливается самостоятельный правовой статус; во-вторых, органы формируются в установленном порядке и на установленный срок, а распустить, переформировать орган, сместить или перевести на другое место образующих его должностных лиц можно только в строго установленных правовыми нормами случаях; в-третьих, органы самостоятельно решают все дела в рамках определенных для них функций, им не могут отдаваться распоряжения, как разрешить то или иное конкретное дело, хотя их решения могут отменяться другими органами в установленных случаях по законной процедуре или в отношении этих относительно независимых органов другими государственными органами могут приниматься регулирующие их деятельность нормы; в-четвертых, финансирование таких относительно независимых органов должно осуществляться непосредственно из бюджета на основе специально выделенных и закрепленных в бюджете средств, хотя могут быть дополнительно предусмотрены и другие источники финансирования⁵.

Законодатель существенно расширил положения, касающиеся гласности в деятельности избирательных комиссий. Им вменено в обязанность доводить до сведения избирателей информацию о зарегистрированных кандидатах, их данные, а также результаты голосования по кандидатам и федеральным спискам. В новых федеральных законах о выборах введена специальная статья о назначении и полномочиях членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, расширены полномочия наблюдателей, отдельно определены полномочия иностранных и международных наблюдателей⁶.

Система избирательных комиссий характеризуется принципом федерализма, и имеет следующие звенья системы – центральная, региональная, районная, участковая избирательные комиссии.

В теории конституционного права, однако существуют полярные точки зрения относительно того, что федеративное устройство нашего государства, основанное на равенстве всех субъектов, должно влиять и на систему избирательных комиссий отдельно взятого субъекта. Так, С.Д. Князев указывает, что конституционная природа федерализма не исключает регионального разнообразия законодательства об избирательных комиссиях, а, напротив, как раз предполагает его, что вытекает из конституционного разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов⁷.

По мнению М.С. Матейковича, совокупность становится системой тогда, когда между элементами появляются особые целевые взаимосвязи и взаимозависимости, синергетически обеспечивающие новое качество функционирования объединенных в систему субъектов⁸. Н.И. Миронов определяет систему избирательных комиссий, как «систему независимых коллегиальных органов, обеспечивающих подготовку и проведение выборов, которую следует рассматривать как важную юридическую гарантию избирательных прав граждан, а также свободных, подлинных, обязательных, периодических выборов»⁹.

Действительно, выстраивание системы избирательных комиссий, их иерархии и четкое определение полномочий и обязанностей обеспечит централизацию избирательных действий в ходе проведения избирательной кампании соответствующего уровня, в частности, посредством контроля со стороны вышестоящих комиссий за деятельностью нижестоящих комиссий. Система избирательных комиссий на территории Краснодарского края имеет иерархическую структуру и состоит из следующих звеньев: избирательная комиссия Краснодарского края; избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские и другие) комиссии; участковые комиссии. Необходимо уточнить, что федеральный законодатель позволяет не формировать избирательные комиссии муниципальных образований и окружные избирательные комиссии, а возлагать их полномочия на иные избирательные комиссии.

Избирательная комиссия Краснодарского края, в соответствии с Законом Краснодарского края «Об

избирательной комиссии Краснодарского края»¹⁰ осуществляет в пределах установленных действующим законодательством полномочий на территории Краснодарского края контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а также участвует в реализации мероприятий по повышению правовой культуры избирателей и организаторов выборов, совершенствованию избирательной системы, в решении иных вопросов, отнесенных законодательством к ее компетенции.

В декабре 2019 года, на основании изменений, внесенных в статью 5¹¹, изменился объем полномочий избирательной комиссии Краснодарского края. В частности, теперь она не только осуществляет в установленных действующим законодательством пределах контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации, но и руководит деятельностью нижестоящих избирательных комиссий. Таким образом, конкретизированные полномочия избирательной комиссии Краснодарского края закреплены законом субъекта Российской Федерации.

Изменения в законе направлены и на все более масштабное использование новых информационных технологий. Так на избирательную комиссию Краснодарского края теперь возложены обязанности по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и других участников избирательного процесса, а также не только ведение деятельности по профессиональной подготовке членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, но и по их обучению.

Сегодня мы наблюдаем увеличение доли цифровых технологий в избирательном процессе нашей страны. Так, внесенные изменения в Закон Краснодарского края «О системе избирательных комиссий, комиссий референдума в Краснодарском крае», в целях обеспечения реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, а также оказания содействия комиссиям в реализации их полномочий разрешает использование федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Территориальные избирательные комиссии выполняют роль связующего звена между участковы-

ми комиссиями и вышестоящими избирательными комиссиями, в том числе выступая в качестве окружных комиссий либо избирательных комиссий муниципальных образований в случае наделения их соответствующими полномочиями¹².

В соответствии со ст. 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав ...» муниципальная избирательная комиссия организуется в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования и организует подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума.

Участковые комиссии, формируются непосредственно вышестоящими территориальными комиссиями. Произошли изменения и в полномочиях участковых избирательных комиссий Краснодарского края. Так, с учетом новых форм голосования, связанных с возможностью голосования избирателей по месту пребывания, полномочия участковых комиссий включают ведение учета избирателей, которые «прикрепляются» к соответствующему избирательному участку в день голосования, что расширяет в целом процедуру контроля организации процедур по реализации активного избирательного права граждан России¹³.

Расширение полномочий избирательных комиссий – закономерный процесс. Как отмечается в исследованиях, посвященных вопросам дальнейшего развития избирательного законодательства, трансформационные процессы, происходящие в современных государствах, не только способствуют существенным изменениям электоральных предпочтений, но и непосредственно затрагивают ценностную составляющую в функционировании общества, эволюционирующего, находясь в состоянии поиска новых альтернатив развития¹⁴.

Список литературы

1. Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002.
2. Гаранников П.С. Роль избирательных комиссий в организации и проведении выборов // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 11.

3. Гришин Н.В. История возникновения избирательных комиссий // *Полития*. 2018. № 2.

4. Игнатенко В.В. Место и роль участковых избирательных комиссий в системе избирательных комиссий в Российской Федерации // *Избирательное право*. 2013. № 2.

5. Князев С.Д. Конституционно-правовая парадигма организации и деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // *Академический юридический журнал*. 2019. № 2. С.

6. Матейкович М.С. Политическая модернизация России и право // *Государство и право*. 2011. № 1.

7. Миронов Н.М. Конституционно-правовая институционализация системы избирательных комиссий в свете международных стандартов // *Конституционное и муниципальное право*. 2006. № 10.

8. Турищева Н.Ю. Актуальные вопросы правового статуса избирательных комиссий // *Журнал российского права*. 2016. № 7. С. 19-28.

9. Турищева Н.Ю. Избирательная система Российской Федерации: итоги и перспективы развития // *Право и государство: теория и практика*. 2014. № 3. С. 19-23.

10. Турищева Н.Ю. Презумпция добросовестного избирателя как основание реализации дополнительных форм голосования // *Журнал российского права*. 2017. № 1. С. 91-100.

11. Эбзеев Б.С. Конституция определяет жизнь каждого из нас // *Юрист*. 2020. № 2. С. 2-9.

¹ Гаранников П.С. Роль избирательных комиссий в организации и проведении выборов // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2011. № 11. С. 34.

² Гришин Н.В. История возникновения избирательных комиссий // *Полития*. 2018. № 2. С. 158.

³ Турищева Н.Ю. Избирательная система Российской Федерации: итоги и перспективы развития // *Право и государство: теория и практика*. 2014. № 3. С. 21.

⁴ Турищева Н.Ю. Актуальные вопросы правового статуса избирательных комиссий // *Журнал российского права*. 2016. № 7. С. 20.

⁵ Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002.

⁶ Гаранников П.С. Роль избирательных комиссий в организации и проведении выборов // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2011. № 11. С. 34

⁷ Князев С.Д. Конституционно-правовая парадигма организации и деятельности избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // *Академический юридический журнал*. 2019. № 2. С. 58.

⁸ Матейкович М.С. Политическая модернизация России и право // *Государство и право*. 2011. № 1. С. 26.

⁹ Миронов Н.М. Конституционно-правовая институционализация системы избирательных комиссий в свете международных стандартов // *Конституционное и муниципальное право*. 2006. № 10. С. 20.

¹⁰ Об избирательной комиссии Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 04.06.1999 № 186-КЗ // *Кубанские новости*. 1999. № 104. 10 июня;

¹¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 23.12.2019 № 4201-КЗ // *Официальный сайт администрации Краснодарского края*: <http://admkrai.krasnodar.ru>

¹² Игнатенко В.В. Место и роль участковых избирательных комиссий в системе избирательных комиссий в Российской Федерации // *Избирательное право*. 2013. № 2. С. 58.

¹³ Турищева Н.Ю. Презумпция добросовестного избирателя как основание реализации дополнительных форм голосования // *Журнал российского права*. 2017. № 1. С. 95-96.

¹⁴ Эбзеев Б.С. Конституция определяет жизнь каждого из нас // *Юрист*. 2020. № 2. С. 2-9.

LAW-MAKING ERRORS

ПРАВОТВОРЧЕСКИЕ ОШИБКИ

Liliya Alekseevna Alekseeva,

associate Professor of the Department of state and legal disciplines Oryol law Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. V. Lukyanov candidate of law

Elena Dmitrievna Zelentsova,

Student 3 -year student of the correspondence form of training Oryol state University named after I. S. Turgenev»

Лилия Алексеевна Алексеева,

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Орловского юридического института МВД России им. В.В. Лукьянова, кандидат юридических наук

Елена Дмитриевна Зеленцова,

Студент 3 -го курса заочной формы обучения ФГБОУВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева»

Для цитирования: Л.А. Алексеева, Е.Д. Зеленцова. Правотворческие ошибки // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С.35-37.

Annotation. In this article, the authors analyze law-making errors, as well as consider ways to eliminate them.

Keywords: law-making, errors, legal technique

Аннотация. В данной статье авторами проведен анализ правотворческих ошибок, а также рассмотрены способы их устранения.

Ключевые слова: правотворчество, ошибки, юридическая техника

Современной государственности присуще развитое право. Несмотря на то обстоятельство, что правовое регулирование проникает далеко не во все сферы жизнедеятельности, но сложные социальные связи и отношения в наиболее значимых аспектах регулируются посредством правоустановления.

От современного законодателя требуется обширный спектр знаний в различных областях, но, прежде всего, требуется безупречное владение юридической техникой, посредством которой создаются адекватные, работающие правовые нормы.

К сожалению, не все принимаемые акты способны удовлетворить нужды субъектов правовых отношений. Ошибочная деятельность правотворческих органов государственной власти Российской Федерации является постоянным объектом обсуждения на разных уровнях общественного сознания — от профессионального до обыденного. В этой связи особую актуальность приобретает такое понятие, как правотворческая ошибка.

Правотворческая ошибка вызывает интерес как у теоретиков, так и практикующих юристов. Первые пытаются определить и систематизировать такие ошибки, а вторые, в свою очередь, предпринимают попытки их преодолеть.

Существует множество подходов к определению понятия «правотворческой ошибки». Так,

В.М. Баранов дает им следующую дефиницию - «это официально зарегистрированное, добросовестное заблуждение, результат неправильных действий нормотворческого органа, нарушающих общие принципы либо конкретные нормы социалистического правообразования, не соответствующих уровню и закономерностям государственно необходимого развития регулируемой деятельности и влекущих путем издания ложной нормы права неблагоприятные социальные юридические последствия»[1].

Отбрасывая социалистический аспект, представляется возможным согласиться с указанным подходом. Имеют место и иные определения правотворческих ошибок, содержательная суть которых сводится к тому, что правотворческий орган нарушил определенных стандарты и правила в процессе разработки или принятия нормативного акта. Последствием такого рода нарушения является фактическая нежизнеспособность нормы, либо отрицательное влияние такой нормы на общественные отношения.

В настоящее время в современной юридической литературе имеют место большое количество критериев, позволяющих выделить и классифицировать разновидность правотворческих ошибок. Посредством классификации данному виду ошибок придается наглядность, выявляют-

ся причины и условия их возникновения, а также выявляются способы их устранения.

В частности, юридическая наука предлагает подразделять ошибки в зависимости от субъекта на ошибки федерального законодателя, ошибки, допускаемые законодательными органами субъектов, ошибки органов местного самоуправления и ошибки субъектов локального правотворчества. В зависимости от стадии, на которой возникла правотворческая ошибка, они могут быть разделены на ошибки стадии подготовки проекта акта, ошибки стадии обсуждения, ошибки стадии принятия и ошибки стадии обнародования. Ю.А. Тихомирова, который выделил пять видов правотворческих ошибок – познавательные, информационные, содержательные, логические и грамматические.

Так, возникновение познавательных ошибок связано с неверной оценкой предмета будущего правового регулирования, другими словами сам правотворческий орган дает неверную оценку общественным отношениям, которые стремится урегулировать с помощью изданных им норм права.

Чаще всего познавательные ошибки допускаются органами власти субъектов Российской Федерации, когда они принимают правовые акты по вопросам, входящим в компетенцию федеральных властей. Так, п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации относит судоустройство к исключительному ведению России, а п. «л» ст. 72 — кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатуры, нотариата к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Однако в Конституции Республики Татарстан до 2002 года содержалось следующее положение: «Никто, кроме предусмотренных Конституцией Республики Татарстан судебных органов, не вправе брать на себя функции и полномочия судов». Таким образом, указанное положение прямо противоречит Конституции Российской Федерации тем, что вторгается в исключительную компетенцию Федерации. Следовательно, законодателем были неверно оценены те общественные отношения, которые урегулированы в Конституции Республики Татарстан и была допущена познавательная ошибка.

Информационные ошибки подразумевают под собой неверный выбор формы акта и слабое обоснование его проекта. Примером в данном случае будет служить принятие кодексов на уровне субъектов Российской Федерации. Стоит отметить, что в Конституции не конкретизированы законодательные акты, принимающиеся субъектом Федерации по вопросам, отнесенным к его ведению. Многие субъекты Российской Федерации используют в данном качестве такую форму, как кодекс.

Однако на наш взгляд, в данном вопросе стоит согласиться с мнением исследователей Ю.А. Тихомировой и Е.А. Юртаева, которые считают, что наименование «кодекс» для данного типа нормативных правовых актов является некорректным, так как они ни по содержанию, ни по уровню законодательного обобщения не могут претендовать на такую форму [2].

В науке и практике понятие кодекс дается как законодательный акт сводного характера, а в упомянутых ранее кодексах специфика субъекта Российской Федерации отражена в двух-трех десятках статей [3]. Безусловно, нет никаких законодательных оснований ограничивать субъекты РФ в избрании формы нормативно правового акта, однако в данном случае такой кодекс, должен соответствовать принципу обеспечению обоснованности выбора формы, а также достаточности правового материала.

Содержательные ошибки представляют собой наиболее часто встречающуюся группу правотворческих ошибок, их суть состоит в недостатке средств и методов правового воздействия.

Ошибки юридической техники делят юридические, логические, грамматические.

Юридические ошибки имеют наибольший удельный вес в системе правотворческих ошибок. К таковым относят:

- Пробелы в праве, которые могут возникнуть в результате декларативности норм, в случае, если в норме права отсутствует один из элементов, когда норма не может быть реализована в конкретных общественных отношениях, в которых субъективным правам не корреспондирует соответствующая юридическая обязанность, устанавливаются малоэффективные санкции.

- Избыточная нормативность – это ошибка, заключающаяся в дублировании нормативных предписаний, при котором происходит произвольное истолкование в других актах, применение с отступлением от смысла, отсутствие реализации нормы.

- Коллизии между законами подразумевают под собой несогласованность, внутреннюю противоречивость норм права.

Логические ошибки представляют собой негативный результат несоблюдение принципов и законов формальной логики при подготовке и принятии нормативных правовых актов. Разновидностью таких ошибок являются логические противоречия, неясное или нечеткое употребление правовых терминов, определение известного через неизвестное, нарушение соразмерности определения понятий.

Грамматические ошибки – это нарушение правил русского языка, которые заключаются в значительном отступлении от лексических, орфографических и синтаксических норм.

Допускаемые законодателем грамматические ошибки могут проявляться в употреблении слов не в их нормативном написании; употребление несоотносимых друг с другом конструкций; в наличии опечаток, недопустимых в тексте официального издания закона; в громоздкости фраз и перегруженности предложения деепричастными оборотами и однородными членами предложения.

Исправление правотворческих ошибок происходит на различных стадиях. Безусловно приоритетным способом является устранение ошибок самим правотворческим органом, поскольку, соглашаясь с мнением С.В.

Полениной, приходится констатировать, что «Дефекты правотворчества не могут быть исправлены в процессе правоприменения. Их наличие неизбежно влечёт за собой неэффективность закона, которая может быть усилена в результате ошибок» [4].

Значимую роль при устранении правотворческих ошибок играет негативное правотворчество, которое осуществляется высшей судебной инстанцией. В то же время, проблема официального выявления устранения правотворческих ошибок не должна ограничиваться деятельностью суда в порядке нормоконтроля. В данном процессе задействованы также органы Прокуратуры, Министерства юстиции, исполнительно-распорядительные органы государственного механизма [5].

Одним из способов предупреждения и устранения правотворческих ошибок является правовая экспертиза законопроекта или другого нормативного правового акта, которая по своей сути должна обладать такими свойствами, как компетентность, профессионализм, обоснованность, научно-исследовательский и вместе с тем научно-практический характер.

Главная цель экспертизы законопроектов и нормативных правовых актов, все-таки, заключается в том, чтобы предотвратить большинство случаев правотворческих ошибок. Обнаруженные в нормативном правовом акте правотворческие ошибки содержательного характера служат юридическим основанием для возбуждения процедуры по исправлению ошибок и внесению изменений в соответствующий акт.

Другим эффективным процессуальным средством устранения правотворческих ошибок явля-

ется толкование, в том числе и судебное. В данном случае интерпретационная деятельность связана с раскрытием содержания и формы правовых явлений, устранением противоречий неточностей и других имеющихся недостатков [6].

По своей сути правотворческая ошибка выступает как добровольное заблуждение субъекта правотворчества, но она по своей сути она же может быть и результатом злоупотребления власти и служебным положением. В последнем случае она должна рассматриваться только в качестве противоправного деяния.

Подводя итог вышеизложенному, мы можем сделать вывод о том, что большое разнообразие классификаций правотворческих ошибок в свою очередь предполагает различные формы и методы их устранения. Особенность процедуры устранения ошибок данного вида состоит в соответствии их разновидности и степени влияния на запрограммированный определенным субъектом правотворчества результат правового регулирования в каждом конкретном случае.

Список литературы

1. Баранов В.М. Истинность норм советского права. Саратов, 1989. С. 357.
2. Тихомиров Ю.А., Юртаева Е.А. Кодекс в системе законодательных и иных актов // Журнал российского права. 1997. № 4. С. 10.
3. Метод правового регулирования: вопросы теории и конституционного права : монография / Р. В. Прудентов. – Москва : Статут, 2019.
4. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации [текст] / С.В. Поленина – М.: «Прспект», 1996. – 26 с.
5. Вопленко Н.Н. Понятие и признаки правотворческой ошибки // Вестник ВолГУ. Серия 5: Юриспруденция. 2010. №1.
6. Азархин А.В. Правотворческие ошибки как источник возникновения или усиления рисков // Вестник ВУиТ. 2018. №4.

ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE FRAMEWORK OF THE
UPCOMING CONSTITUTIONAL REFORM IN MODERN RUSSIAДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РАМКАХ ПРЕДСТОЯЩЕЙ
КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Elena Yurievna Zinchenko,

candidate of law, Professor, Professor of the Department of constitutional and municipal law
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia
elena9998863@yandex.ru

Evgeny Nikolaevich Khazov,

doctor of law, Professor, Professor of the Department of constitutional and municipal law Moscow University of the Ministry
of internal Affairs of Russia
evg.hazov@yandex.ru

Елена Юрьевна Зинченко,

кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя,

Евгений Николаевич Хазов,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Для цитирования: Е.Ю. Зинченко, Е.Н. Хазов. Деятельность органов публичной власти в рамках предстоящей конституционной реформы в современной России // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С.38-42.

Abstract. This article discusses the issues of a unified system of public power with a socially - oriented direction of the new constitutional reform in the Russian Federation. The article analyzes the prospects for the development of new constitutional amendments discussed in state authorities, local self-government bodies and the legal community, submitted to the all-Russian vote and affecting the development of local self-government, as a unified system of public power, and the socially-oriented direction of development in Russia.

Keyword: The Constitution of the Russian Federation, constitutional amendments, the social state, public authorities, state authorities, local self-government bodies, constitutional guarantees of self-government, implementation of constitutional norms

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются вопросы единой системы публичной власти связанных социально - ориентированным направлением новой конституционной реформы в Российской Федерации. Анализируются перспективы развития новых конституционных поправок, обсуждаемых в органах государственной власти, органах местного самоуправления и юридическом сообществе, выносимых на общероссийское голосование и затрагивающих, развитие местного самоуправления, как единой системы публичной власти, так и социально-ориентированное направление развития России.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституционные поправки, социальное государство, публичная власть, органы государственной власти, органы местного самоуправления, конституционных гарантии самоуправления, реализация конституционных норм

Вопросы, касающиеся изменения Конституции РФ [1] были внесены Федеральным конституционным законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2]. Указанным федеральным конституционным законом предусмотрены следующие изменения: приоритет Конституции РФ над международным правом; усиление полномочий Государственного Совета Российской Федерации; согласно новых поправок главы сило-

вых ведомств и региональные прокуроры будут теперь назначаться Президентом РФ и Советом Федерации Федерального Собрания РФ; Совет Федерации Федерального Собрания РФ может снимать с должности судей; Президент РФ и высокопоставленные чиновники, согласно вышеуказанного федерального конституционного закона, не могут иметь иностранное гражданство; Президент РФ должен проживать в России не менее 25 лет; обнуление срока полномочий Президента РФ, согласно поправок Президент РФ может занимать пост 2 срока подряд; Конституционный суд РФ может проверять законо-

проекты; Государственная Дума Федерального Собрания РФ может утверждать на должность Председателя Правительства РФ; оплата труда не может быть меньше прожиточного минимума; пенсии индексироваться регулярно и на основе принципа всеобщности, реформа местного самоуправления[3].

В своей статье мы рассмотрим, на наш взгляд, две основных, очень важных проблемы, которые непосредственно касаются большей части населения нашей страны.

Первая касается: проблем местного самоуправления в единой системе публичной власти, связанные с основными принципами федеративного государства и социально - ориентированным направлением новой конституционной реформы в Российской Федерации [4].

Были предложены и нашли свое отражение следующие изменения в проекте конституционных поправок: часть 1 статьи 131 Конституции РФ изложена в следующей редакции: местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом; территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций; структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом; органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом[5].

Часть 2 статьи 131 изложить в следующей редакции: изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий, в порядке, установленном федеральным законом.

Дополнить частью 3 статью 131 следующего содержания: особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом[6].

Предлагается часть 1 статьи 132 изложить в следующей редакции: органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи.

Часть 2 статьи 132 изложить в следующей редакции: органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Дополнить частью 3 статью 132 следующего содержания: органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Статью 133 изложить в следующей редакции: местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами [7].

Вторая проблема касается: конституционных поправок, принятие которых в настоящее время обсуждают в органах государственной власти, органах местного самоуправления и юридических сообществах, и которые выносятся на общероссийское голосование, в качестве одной из основных целей преследуют совершенствование закрепления в Российской Конституции принципа социального государства, его конкретизацию[8].

В частности, в ФКЗ Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации

от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» предусматривается следующее[2]: дополнить частью 3 статью 132 Конституции РФ следующего содержания, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, в том числе и в социальной сфере[9].

Изложить статью 75 Конституции Российской Федерации в новой редакции, при этом в части 5 данной статьи закрепить нормы следующего содержания: «Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав. Государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации» [10];

Также в данной статье 75 предполагается закрепить часть 6 следующего содержания: «В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также регулярно осуществляется индексация размера пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом» [11]; в части 7 данной статьи предлагается установить, что «в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом гарантируется обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных выплат» [12].

Часть 1 статьи 132 изложить в следующей редакции, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи[13].

Конституционный Суд Российской Федерации в своём Заключении от 16 марта 2020 года «О со-

ответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» отметил, что рассмотренные выше поправки не могут расцениваться как несовместимые с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации[14].

При этом в Заключении Конституционного Суда РФ подчеркивается, что гарантированность индексации пенсий, пособий и иных социальных выплат согласуется с неоднократно выраженными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, который неизменно подчеркивал, что индексация представляет собой основную антиинфляционную меру, направленную на защиту социальных выплат от обесценивания в связи с повышением уровня цен, а предоставление социальных выплат предполагает установление механизма их индексации (постановление от 19 июня 2002 года № 11-П, определения от 4 октября 2005 года № 364-О, от 2 апреля 2009 года № 476-О-П и др.) [15].

Закрепление на конституционном уровне не только права на социальное обеспечение, но и инструментов его антиинфляционной защиты способствует реализации задач социального государства, провозглашенных статьей 7 Конституции Российской Федерации[16].

В связи с изложенным подчеркнем, что сами по себе поправки, направленные на провозглашение принципов и норм социального государства, хотя и способствуют их конкретизации, что следует оценить положительно, мало способствуют решению проблем в данной сфере без соответствующих гарантий – материальных, организационных, кадровых, нормативно-правовых[17].

К последним необходимо отнести, прежде всего, соответствующий механизм по реализации конституционных норм, который должен быть установлен в нормативных правовых актах более низкой юридической силы – федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах органов госу-

дарственной власти и органов местного самоуправления[18].

В частности, важен не столько сам факт корреляции размера оплаты труда с прожиточным минимумом, сколько достаточно высокий размер последнего, чтобы действительно обеспечивать достойную жизнь человека.

Также недостаточно самого факта указания на индексацию пенсий, социальных пособий и иных выплат – а важен размер индексации, как минимум на уровне реальной инфляции, а желательно существенно выше[19].

Наконец, сам объем данных социальных выплат, его реальное наполнение в зависимости от цен будет иметь первостепенное значение, поскольку даже регулярная индексация на величину инфляции выплаты, изначально имеющей небольшой размер, не позволит обеспечить достойный уровень жизни человека, которому такая выплата осуществляется, что в конечном итоге и является основной целью социального государства[20].

Представляется, что необходимость укрепления гарантий реализации принципа социального государства стала одной из причин инициации конституционной реформы [21]. Как отмечает С.А. Авакьян, анализируя причины конституционных реформ как доктринальное понятие, один из возможных подходов к ним состоит в том, что «Конституция имеет не одну, а две характеристики – стабильность и динамизм. Суть первой заключается в незыблемости основных конституционных устоев, а динамизм допускает возможность отражения в Конституции созревших текущих правил, детализирующих практику реализации тех или иных прав и свобод, деятельности государственных органов и т.д. Главное заключается в том, что динамизм сочетается со стабильностью, не «прокидывая» ее» [22].

Данные предложенные поправки решают ряд проблем и перспектив развития местного самоуправления[23] и рассматриваются в свете новых конституционных реформ, обсуждаемых в органах государственной власти, органах местного самоуправления и юридических сообществах, которые будут вынесены на общероссийское голосование и в дальнейшем послужат основанием для изменения законодательства на федеральном, региональном и местном уровне, как единой системы публичной

власти, так и дальнейшего развития России, как социального государства[24].

Таким образом, в целом полагаем, что в случае своевременного обеспечения предлагаемых конституционных поправок еще и практическим механизмом их реализации, будут детально регламентированы в законах и подзаконных актах, в России действительно будут укреплены с их принятием.

Список литературы

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) в "Собрании законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398, <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Федеральный Конституционный Закон от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" "Собрание законодательства РФ", 16.03.2020, N 11, ст. 1416, <http://www.pravo.gov.ru> - 14.03.2020), за исключением статей 1 и 2, вступающих в силу в особом порядке.
3. Осавельюк А.М., Чепурнова Н.М., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., и др. Конституционное право России. Москва, 2020.
4. Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н. и др. Муниципальное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2019. (9-е издание, переработанное и дополненное)
5. Егоров С.А., Хазова В.Е., Хазов Е.Н. Основные направления конституционно-правового обеспечения политических прав и свобод граждан федеральными органами государственной власти в России. В сборнике: Актуальные проблемы развития конституционализма Материалы научно-методического семинара. 2018. С. 36-43.
6. Хазова В.Е. Основные модели, применяемые в России по избранию (формированию) главы муниципального образования. Международный журнал конституционного и государственного права. 2017. № 2. С. 21-23.

7. Эбзеев Б.С., Бялкина Т.М., Бышков П.А., и др. Актуальные проблемы муниципального права. Москва, 2018.

8. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., и др. Конституционное право России. Москва, 2019. (10-е издание, переработанное и дополненное)

9. Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Зиборов О.В., Хазов Е.Н., Саудаханов М.В., Миронов А.Л., Кучеренко П.А., Забелина Е.П., Голованов К.П., Ключко Е.И. Местное самоуправление: вопросы теории и практики. Москва, 2018.

10. Гасанов К.К., Эриашвили Н.Д., Ахмедов Р.М., и др. Трудовое право. Москва, 2019.

11. Эриашвили Н.Д., Алексей П.В., Анисеева Т.М. и др. Гражданское право. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению Юриспруденция / Москва, 2019. (6-е издание, переработанное и дополненное).

12. Кузбагаров А.Н., Эриашвили Н.Д., Ахведиани Ю.Т., и др. Страхование право. учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям Юриспруденция, Финансы и кредит / под ред. В.Н. Григорьева, А.Н. Кузбагарова, В.В. Шахова. Москва, 2017. (5-е издание, дополненное и переработанное).

13. Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности социально-нравственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина. Право и жизнь. 2010. № 141. С. 66-69.

14. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 N 1-3 "О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации "Российская газета", N 56, 17.03.2020 Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.03.2020,

15. Эбзеев Б.С., Лучин В.О., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., и др. Актуальные проблемы конституционного права России. Москва, 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное)

16. Маилян С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д., Кадников Н.Г., Хазов Е.Н. и др. Правоведение. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)

17. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации. диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Московский университет МВД Российской Федерации. Москва, 2011.

18. Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Юридические гарантии прав и свобод человека и гражданина и механизм их реализации. Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 120-123.

19. Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Международно-правовая охрана и защита культурных ценностей народов России. Москва, 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное)

20. Уткин Н.И., Меньшиков А.В., Муталиева Л.С., Бибарсова Г.Ш., Гареев А.А., Муслов Б.В., Савин И.Г., Тыртышный А.А. Правоведение. Учебник для военных вузов / Под редакцией О. Ю. Ефремова. Санкт-Петербург, 2015. Сер. Учебник для военных вузов

21. Зорькин В.Д. Социальное государство в России: проблемы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 1.

22. Авакьян С.А. Практика конституционных реформ: некоторые проблемы // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2011. № 1.

23. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Уткин Н.И., Харламов С.О., Грачева М.А., Дурнев В.С., Михайлова Е.В., Саудаханов М.В. Муниципальное право России. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

24. Хазов Е.Н., Хазова В.Е., Шакунов Н.В., Померлян А.Н., Санин В.Е. Конституционно-правовое обеспечение социальных прав и свобод человека и гражданина в России. Новосибирск, 2020.

CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS AND THEIR PLACE IN THE SYSTEM OF SUBJECTS FOR STATE CONTROL (SUPERVISION) IN THE FIELD OF MIGRATION

ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ИХ МЕСТО В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Anatoly Semenovich Prudnikov,

doctor of law, Professor of the Department constitutional and municipal law, Ministry named after V. J. Kikot

Polina Andreevna Sapozhnikova,

cadet 482 training platoon Institute of the faculty of training employees for bodies preliminary investigation private police The mos interior Ministry named after V. J. Kikot

Анатолий Семенович Прудников,

Заслуженный юрист России, д.ю.н., профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права МосУ МВД России имени В. Я. Кикотя

Полина Андреевна Сапожникова,

курсант 482 учебного взвода института факультета подготовки сотрудников для органов предварительного расследования рядовой полиции, МосУ МВД им В.Я.Кикотя

Для цитирования: А.С. Прудников, П.А. Сапожникова. Институты гражданского общества и их место в системе субъектов по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере миграции // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С.43-47.

Annotation. The article considers civil society as a social institution, as well as the place of civil society institutions in the system of subjects for the implementation of state control in the field of migration.

Keywords: civil society, state control, civil society institutions, migration

Аннотация. В статье рассматривается гражданское общество как социальный институт, а также место институтов гражданского общества в системе субъектов по осуществлению государственного контроля в сфере миграции.

Ключевые слова: гражданское общество, государственный контроль, институты гражданского общества, миграция

Понятие «гражданское общество» рассматривается в двух аспектах: через систему общественных институтов, некоторые из которых в нашей стране проходят стадии формирования и совершенствования. Изучение юридической и специальной литературы показало, что под гражданским обществом нужно понимать совокупность негосударственных общественных институтов и отношений, которые позволяют личностям и их группам реализовывать частные и групповые интересы, которые гарантированы и закреплены в Конституции Российской Федерации. В ряде случаев, под гражданским обществом следует понимать общество экономически и духовно свободных граждан и их объединений, которые помимо прав имеют четко определенные обязанности, которые определены в Конституции Российской Федерации.

Изучение практики показывает, что происходящие преобразования в стране способствуют созданию, формированию и совершенствованию

институтов гражданского общества. Структурные компоненты гражданского общества нашли свое закрепление в Конституции Российской Федерации¹, а именно, в статье 30, где определено, что каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов².

Сутью гражданского общества, является развивающееся правовое поведение всех слоев населения и преобразование института гражданского общества в инструмент достижения такой цели, её определяют организованные и неорганизованные социальные институты. Такие политико-правовые институты, как демократические выборы, референдумы, участие партий в политике, право петиций и иные формы непосредственной демократии, право законодательной инициативы, способствуют не только контролю общества за органами государственной власти, но делают их зависимыми от политически активной общественности.

Если обратиться к истории, то, еще на гражданском форуме в ноябре 2001 г. Президент Российской Федерации³ отметил о невозможности и опасности создания гражданского общества «сверху», то есть под воздействием государства. Оно должно стать самостоятельным, иметь свою собственную корневую базу. Организация Гражданского форума доказала, что власть не «строит» гражданское общество, но уверенно поворачивается к нему лицом, чтобы вместе обсудить проблемы российской модернизации.

Таким образом, гражданское общество является нечто другим, чем административная и политическая структура, которая имеется в стране. В основу гражданского общества ложится форма реализации общественных интересов, а государство со своей стороны обеспечивает и гарантирует его жизнедеятельность. Гражданское общество не может существовать без главного своего носителя - гражданина, человека, который самостоятельно определяет и осуществляет поставленные перед ним цели и интересы⁵.

Субъектами гражданского общества являются индивиды и их объединения. В зависимости от того, в каком качестве выступают эти субъекты, среди них можно выделить такие: индивид, семья, школа, церковь, социальные группы (в частности, собственники и предприниматели), общественные объединения, оппозиционные политические партии и движения, средства массовой информации и дрб.

Базовым элементом гражданского общества являются социальные институты. Каждый человек участвует в правовых отношениях в гражданском обществе в качестве: независимого субъекта, члена семьи, члена общественного объединения или части социальной группы. Однако гражданское общество включает деятельность отдельных лиц в большей степени в границах конкретного объединения, в зависимости от ее интересов и потребностей.

Другим элементом гражданского общества является культурная система общественных объединений, с помощью которой люди решают общие проблемы и защищают свои потребности и интересы в политической, экономической и культурной сферах, а также в других сферах общественной жизни. Это организации, которые не зависят от государства, влияют на государственные институты и защищают людей от их вмешательства в общественную жизнь.

Объединения, которые составляют гражданское общество, отражают разнообразие экономических, семейных, правовых, культурных и других интересов граждан и организаций.

Демократическое государство обязано максимально удовлетворить многочисленные интересы, запросы и потребности своих граждан. Для этого необходимо информировать государство о конкретных интересах граждан, которые могут быть удовлетворены только силами и средствами самого государства. И это может быть эффективным только при действии через институты гражданского общества. В то же время удовлетворение конкретных интересов и потребностей личности часто возможно без вмешательства государства. Это самая важная функция ассоциаций гражданского общества.

Экономическая составляющая гражданского общества определяется наличием различных форм собственности - частной, государственной, муниципальной и других, они закреплены в части 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации они "признаются и защищаются равным образом". В то же время удовлетворение конкретных интересов и потребностей человека обычно возможно без вмешательства правительства силами самих людей. Соответственно, каждый участник компании признает право свободно использовать свои навыки и активы для предпринимательской деятельности и других видов экономической деятельности, не запрещенных законом.

Гарантией права на частную собственность является конституционное положение о том, что «никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда» (часть 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации). Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может производиться только при условии предварительной и эквивалентной компенсации.⁴

Социальная сфера гражданского общества включает такие объединения граждан, которые созданы для осуществления их социально-экономических прав, например, профсоюзы, благотворительные организации, общества взаимопомощи, общества инвалидов, кооперативы трудящихся. и т.д.

Семья является важнейшим институтом гражданского общества, сферой отношений, в которой человек проводит большую часть своей жизни. Се-

мья, ее цели, степень ее материального благосостояния, духовные отношения в семье во многом определяют жизнь человека, его социальную активность и, в конечном итоге, влияют на успехи и достижения всего гражданского общества. Не говоря уже о том, что семья является основой демографической политики общества и государства, а значит, и гарантией самого существования государства. Семья считается основной социальной структурой, в которой происходит образование будущих членов общества.

В политической сфере гражданского общества действуют такие институты, как общественно-политические организации и движения; различные формы социальной активности граждан (митинги, шествия, собрания, демонстрации, забастовки); органы общественного самоуправления по месту жительства; негосударственные средства массовой информации. Среди общественных объединений в этой области особенно заслуживают внимания политические партии. Конституционный Суд Российской Федерации классифицирует все политические партии в гражданском обществе в силу добровольного характера их формирования и того факта, что деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти.⁶ Однако, это не совсем так.

Гражданское общество может иметь такую возможность, при которой оно существует лишь в государстве, в котором создана действительная многопартийность. Для России свойственно воспитание партий из лиц, уже осуществляющих власть, и создание «партий власти», которые есть лишь до тех пор, пока их лидеры присутствуют у власти, и распадающихся по мере падения «административного ресурса».

Если говорить о гражданском обществе, то следует опираться на понятие человека и гражданина, т.е. его права и свободы, как из основной детерминанты политической системы общества, стремящейся быть демократическим. В таких условиях очень сильно возрастает ответственность каждого члена общества за решения, которые он принимает, также происходит повышение значения гражданской культуры. Без гражданской культуры мы не можем говорить о гражданах как о личности в современном значении этого слова, а значит, и о гражданском обще-

стве, нет смысла. Она считается отражением всего многообразия социальной жизни, гражданских прав и оказывает решающее влияние на утверждение социального статуса гражданина. Понятие гражданской культуры передает степень осознания индивидом общественных задач, социальных проблем, его активности в деле осуществления их в жизнь.

Если такая классификация полна не в полной мере, то все же достаточно представительна для того, чтобы показать, что теоретически у государственной власти есть из чего выбирать себе партнеров.

Но все же стоит заметить, что строительство гражданского общества, демократического, правового института - это не только внутривластная потребность, но и внешняя необходимость, которая диктуется развитием России глобализации мира. По сути, при всем разнообразии мир един в том, что подлинный прогресс осуществляется только там, где созданы публичные обстоятельства для раскрытия главного ресурса цивилизации-человека. На данный момент мир более взаимосвязан, чем в прежние времена, поэтому Россия может стать равноправным партнером мирового прогрессивного сообщества только в том случае, если она станет демократической и законной страной с развитыми экономическими отношениями, высоким культурным и духовным потенциалом гражданского общества.

Гражданское общество в условиях современного промышленного развития представляет собой определенную сферу «организованного» экономического, политического и идеологического плюрализма. Организованный плюрализм состоит из действий отдельных людей, а также взаимодействия их через интересы ассоциаций, малых и средних социальных групп, которые находятся в косвенном функциональном взаимодействии, и других естественных ассоциаций.

Результатом является «общество, структурированное компанией», в котором основной единицей и самой узкой группой является семья, а на более высоких структурных уровнях функционируют более широкие группы и ассоциации. Так и возникает «корпоративно-структурированное общество», в нем основной ячейкой и наиболее узкой группой является семья, а на более высоких структурных уровнях функционируют более широкие группы и объединения и, наконец, наиболее высоким объединением уровнем по интересам выступает «государственно организованное сообщество». В

современной России, как и в любом другом экономически развитом и происходит формирование гражданского общества. Активное начало этого процесса положено в период перестройки (1983–1991 годы) и, как следствие, стало объективным следствием процессов демократизации, происшедших в его рамках. За это время в России были приняты определенные законы, узаконившие правовой статус и деятельность института адвокатов и нотариусов.

Гражданское общество развивается параллельно с правовым государством, поэтому его основные элементы в большинстве случаев подвергаются конституционной консолидации в форме политических партий, религиозных объединений, средств массовой информации, научных организаций, культуры, образования, субъектов отношений, рынка, профсоюзов и т. д. И с точки зрения организации мира человеческое общество занимает гражданское промежуточное положение между частной жизнью человека и политическим обществом, таковым, является государство. По сути, гражданское общество призвано концентрированно выразить волю большинства граждан страны, формировать избираемые органы публичной власти и определять основное содержание их деятельности.

В современной России они принимают различные формы: происходит развитие десятков партий и общественно-политических объединений, действует свыше тысячи некоммерческих общественных организаций; они стимулируют инициативу, активность и самоуправление граждан, повышают их роль в управлении государством, устанавливают общественный контроль над деятельностью органов государственной власти. В настоящее время участие общества в этом процессе ограничивается выборами.

Сегодня очень много проблем и вопросов, которые так или иначе связаны с миграционными отношениями. Изучение практики показывает, что ни одно государство не смогло обеспечить достаточную правовую поддержку миграционной деятельности, равно как и Российская Федерация, которая благодарна своему народу и международному сообществу.

Одной из проблем управления миграционными отношениями является связь принимающего сообщества с мигрантами, а кроме этого степень общественной безопасности самих мигрантов, порождающие высокий уровень конфликтности в обществе, в том числе по этнорелигиозным причинам. Именно это способствует ухудшению уровня благополучия принимающего сообщества и самих мигрантов. Для России, несмотря на то, что именно тут ценность ресурса мигрантов не находит своего проявления в практике. Необходимость интеграции иммигрантов в общество давно

осознается на уровне специалистов и отражается в концепциях и программах, но переход этого осознания в движение к социализации миграционной политики и выделению работы институтов гражданского общества с мигрантами на данный момент происходит очень медленно.

Сейчас в Российской Федерации совершенствуется социальная работа и разрабатываются соответствующие модели. В настоящее время необходимы новые подходы к технологиям для работы с семьями, с этническими проблемами и необходимо совершенствовать стратегию с духовно ориентированной социальной работой с мусульманскими семьями среди мигрантов.

До настоящего времени в системе органов социального обеспечения населения еще не сложилась развитая система учреждений, которые работают с самими мигрантами. Его формирование сейчас крайне необходимо.

В Российской Федерации в дискуссиях по контролю за миграционными отношениями, со стороны институтов гражданского общества подчеркивается, что без сильного гражданского общества не может быть сильного государства. Поэтому необходимо не только укреплять государство, но и развивать институты гражданского общества.

Если взять развитие институтов гражданского общества в области миграции, необходимо отметить, что проблема миграции является сложной и разнообразной, а сложность развития требует координации деятельности всех структур, ориентированных на миграцию, его решение, которое, без сомнения, должно проводиться во взаимодействии государственных чиновников и гражданского общества. В этой связи общественные, неправительственные и другие неправительственные организации играют важную роль в формировании и реализации миграционной политики.

Изучение практики показывает, что, хотя вопросы определения правового статуса иностранных граждан находятся в компетенции государства, вопросы интеграции, адаптации и оказания им юридической помощи в значительной степени решаются при активном участии неправительственных организаций. В этом отношении одним из стратегических направлений миграционной политики страны на нынешнем этапе должно стать улучшение создания и развития институтов гражданского общества, при этом целесообразно сосредоточить внимание на политике обеспечения востребованных мигрантов в стране. Вдобавок ко всему, в современной России координация между государственными, конфессиональными и гражданскими структурами, которые обеспечивают комплексное решение проблем мигрантов, далека от идеальной. Технологии работы с ми-

грантами не всегда соотносятся с практическими возможностями различных государственных и религиозных институтов гражданского общества, с потребностями различных категорий мигрантов, их семей.

В заключение нужно отметить, во-первых, в данной связи необходима работа институтов гражданского общества, способных решать проблемы не только организации, но и координировать жизнь сообщества мигрантов в институтах гражданского общества. Во - вторых, работа с мигрантами должна основываться на понимании психологии этой категории клиентов, поскольку, принимая во внимание связь с территориями, культурами, семьями, мигрантами, они часто требуют поддержку новой среды и социальных институтов. В-третьих, система социальной работы с мигрантами предполагает комплексные меры на государственном уровне.

Эти и другие меры будут способствовать экономическому, социальному, политическому и культурному развитию Российской Федерации, в целом, и будут определять миграционную политику государства на десятилетие вперед.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (ред. от 27.03.2019 г.)
2. Подберезкин А.И., Абакумов С.А. Гражданское общество и будущее Российского государства: в поиске эффективного алгоритма развития. – М.: Имидж-Пресс, 2004. – С. 15.
3. См.: Баранов П.П. Институты гражданского общества в правовом пространстве современной России / Дисс... канд. Юрид. Наук. – Ростов-на-Дону, 2003. - С.67.
4. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для вузов. – М.: Норма, Инфра-М, 1999. – С.318.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. №1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта

2 статьи 2 и пункта б статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия»// СЗ РФ, 2005.№6. Ст.491.

6. Авдеев М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционное право в Российской Федерации: курс лекций: В 9 тт. Т. 2. Основы конституционного строя Российской Федерации. – М., 2007. – С. 269.

7. Влазнев В.Н. Гражданское общество как предмет конституционно-правового исследования / Дисс... канд. юрид. Наук. – М., 2002. – С. 181.

8. Федеральный закон от 31 мая 2002г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»1 (ред. от 29 июля 2017 г.)

9. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-12 (ред. от 12 ноября 2019 г.)

10. Федеральный закон от 14 апреля 1995г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 20 декабря 2017 г.)

11. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 29 августа 2018 г.)

12. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (ред. от 26 июля 2019 г.)

¹ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (ред. от 27.03.2019 г.)

² Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (ред. от 27.03.2019 г.)

³ www.kremlin.ru

⁴ Подберезкин А.И., Абакумов С.А. Гражданское общество и будущее Российского государства: в поиске эффективного алгоритма развития. – М.: Имидж-Пресс, 2004. – С. 15.

⁵ Авдеев М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционное право в Российской Федерации: курс лекций: В 9 тт. Т. 2. Основы конституционного строя Российской Федерации. – М., 2007. – С. 269.

⁶ Влазнев В.Н. Гражданское общество как предмет конституционно-правового исследования / Дисс... канд. юрид. Наук. – М., 2002. – С. 181.

COERCIVE MEASURES APPLIED TO FOREIGN CITIZENS
AND STATELESS PERSONSМЕРЫ ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ
И ЛИЦАМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Tatyana Anatolyevna Prudnikova,

Professor of the Department of administrative law Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot, doctor of law

Татьяна Анатольевна Прудникова,

профессор кафедры административного права Московского университета МВД России им В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук
prudi1@rambler.ru

Научная специальность: 12.00.14 - административное право, административный процесс

Для цитирования: Прудникова Т.А. Меры принуждения, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С. 48-50.

Abstract. This article describes the concept, essence, types and features of administrative enforcement measures applied to foreign citizens and stateless persons.

Keywords: coercion, foreign citizen, migration, legislation, responsibility, rights and freedoms, policy, regulation

Аннотация. В данной статье раскрыты понятие, сущность, виды и особенности применения мер административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Ключевые слова: принуждение, иностранный гражданин, миграция, законодательство, ответственность, права и свободы, политика, регулирование

Следует отметить, что основными направлениями реализации миграционной политики за 2019¹ г., стали: совершенствование нормативного правового регулирования, касающегося установления льгот для иностранных граждан и лиц без гражданства², продолжительное время осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации с соблюдением требований законодательства; реализация мер по дополнительному информированию иностранных граждан об основных направлениях государственной миграционной политики, требованиях российского миграционного законодательства и ответственности за его нарушения и совершенствование контроля за выполнением гражданами государств-членов Евразийского экономического союза и работодателями положений Договора о Евразийском экономическом союзе в части, касающейся пребывания и осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации.

Всего подразделениями по вопросам миграции в 2019 году проведено свыше 420 тыс.³ мероприятий по выявлению фактов нарушения миграционного законодательства, при этом, тенденция роста количества проведенных таких мероприятий отмечается в республиках Тыва и Татарстан, Ненецком

и Чукотском автономных округах, Краснодарском и Пермском краях, Кабардино-Балкарской Республике и Калужской области.

Важно отметить, что за 2019 год подразделениями по вопросам миграции было выявлено свыше 475 тыс.⁴ административных правонарушений, связанных с пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, трудовой деятельностью иностранных работников. Наибольшее количество протоколов об административных правонарушениях составлено по основаниям, предусмотренным следующими статьями КоАП РФ⁵: статья 18.9 КоАП РФ («Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан») и статья 18.10 КоАП РФ («Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации»).

Административное принуждение, применяемое к иностранным гражданам и лицам без гражданства, является составной частью государственного принуждения, целью которого является - заставить данных субъектов права соблюдать определенные предписания или воздержаться от

тех или иных действий, установленных законодательством в сфере миграции.

Меры принуждения оказывают влияние на права и свободы иностранных граждан и лиц без гражданства. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации⁶ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Меры административного принуждения, применяемые к иностранным гражданам и лицам без гражданства, направлены на предотвращение возможных правонарушений и их вредных последствий, основаниями их применения является существование потенциальной угрозы охраняемым интересам личности, общества и государства.

К мерам предупреждения, применяемым в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства относятся меры, закрепленные в главе четвертой Федерального закона «О полиции»⁷ (ст. 14- задержание, ст.17 –формирование и ведение банков данных о гражданах (об иностранных гражданах и о лицах без гражданства, в отношении которых принято решение о депортации или об административном выдворении)) и др.

При наличии одного из оснований, перечисленных в ст. 7 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁸, к иностранному гражданину применяется такая мера предупреждения как аннулирование разрешения на временное проживание или аннулирование вида на жительство.

Разрешение на временное проживание аннулируется, если иностранный гражданин, находящийся на территории Российской Федерации, в частности: выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации; финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями под-

держивает террористическую (экстремистскую) деятельность и др.

Законодательством Российской Федерации предусмотрены такие меры принуждения к иностранным гражданам и лицам без гражданства как: административное выдворение за пределы Российской Федерации (статья 34 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), статьи 3.2, 3.3, 3.10, а также статьи Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях); депортация (статья 31 Федерального закона № 115-ФЗ, части 6 и 7 статьи 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁵, статья 13 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»); реадмиссия (статья 32.2 Федерального закона № 115-ФЗ); решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации (часть 3 статьи 25.10 Федерального закона № 114-ФЗ); решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию (статьи 26 и 27 Федерального закона № 114-ФЗ).

Статьей 25.10 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ⁹ (ред. от 16.12.2019) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» к иностранным гражданам применяется мера принуждения - принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства, въехавшие на территорию Российской Федерации с нарушением установленных правил, либо не имеющие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо утратившие такие документы и не обратившиеся с соответствующим заявлением в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, либо уклоняющиеся от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации¹⁰, а равно нарушившие правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации, являются незаконно находящимися на территории Российской Федерации и несут от-

ветственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Процедура принятия решения о неразрешении въезда носит длительный характер, в связи с чем обязанность принимать его на основании выдворения иностранного гражданина, депортации, реадмиссии или вследствие вынесения в отношении него решения о нежелательности пребывания в отдельных случаях приводит к беспрепятственному въезду иностранного гражданина в Российскую Федерацию после фактического исполнения меры принуждения, на основании которой должно быть принято решение о неразрешении въезда, что снижает его эффективность.

За незаконное нахождение в Российской Федерации иностранного гражданина к нему могут быть применены такие меры, как решение о нежелательности пребывания или выдворение. При этом срок запрета на въезд в Российскую Федерацию в первом случае составляет от 5 до 10 лет, во втором носит бессрочный характер.

В заключении следует отметить, что в целях совершенствования законодательства в сфере миграции необходимо исключить возможность принятия решений о неразрешении въезда в отношении участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению иностранных граждан и лиц без гражданства и членов их семей, а также временно или постоянно проживающих иностранных граждан в Российской Федерации за совершение ими двух или более административных правонарушений на территории Российской Федерации в течение трех лет, за исключением правонарушений, связанных с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность, а также в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ,

от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

2. Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № № 3-ФЗ

3. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ

4. Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Правовые и организационные аспекты: учебное пособие/ Прудников А.С., Прудникова Т.А., Харламов С.О.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. - 215 с.

5. Правовое регулирование внешней трудовой миграции в Российской Федерации: учебное пособие/ Прудников А.С., Прудникова Т.А., Дутов П.О.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. - 191 с.

6. Административно-правовой статус органов исполнительной власти. (На примере миграционных служб): учебное пособие / Т.А. Прудникова, В.М. Редкоус, С.А. Акимова- М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012, 135 с.

7. Правонарушения в сфере миграции. Классификация, доказательства, производство [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Прудникова Т.А., Самойлов В.Д., Акимова С.А.— Электрон. текстовые данные. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012, 135 с.

¹ Официальный сайт МВД России. www.mvd.ru

² Далее – «иностранцы граждане».

³ Официальный сайт МВД России. www.mvd.ru

⁴ Официальный сайт МВД России. www.mvd.ru

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2020)

⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

⁷ Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № N 3-ФЗ

⁸ Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 № 115-ФЗ

⁹ Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 № 114-ФЗ

¹⁰ Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Правовые и организационные аспекты: учебное пособие/ Прудников А.С., Прудникова Т.А., Харламов С.О.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018.

EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND ITS ROLE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA

(Dedicated to the 35th anniversary of the European Charter of local self-government)

ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ РОЛЬ РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

(Посвящается 35-летию принятия Европейской хартии местного самоуправления)

Vladimir Ivanovich Zabavka,

candidate of legal Sciences, senior lecturer of the Department of constitutional and municipal law
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia
zabavkavladimir@mail.ru

Elena Yurievna Zinchenko,

candidate of law, Professor, Professor of the Department of constitutional and municipal law
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia
elena9998863@yandex.ru

Evgeny Nikolaevich Khazov,

doctor of law, Professor, Professor of the Department of constitutional and municipal law
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia
evg.hazov@yandex.ru

Владимир Иванович Забавка,

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Елена Юрьевна Зинченко,

кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,

Евгений Николаевич Хазов,

доктор юридических наук, профессор.профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Для цитирования: В.И. Забавка, Е.Ю. Зинченко, Е.Н. Хазов. Европейская хартия местного самоуправления и ее роль развитие местного самоуправления в современной России // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С.51-57.

Abstract. The article analyzes issues related to the organization and activities of local self-government in the Russian Federation, taking into account the provisions enshrined in the European Charter of local self-government as one of the foundations of a democratic state. Modern trends in the development of local self-government within the framework of constitutional reform in the system of public power are outlined, and interaction between state authorities and local self-government bodies in this sphere of activity is defined.

Keyword: The Constitution of the Russian Federation, the European Charter of local self-government, the state, the law, state authorities, state authorities of the subjects of the Russian Federation, local self-government, local self-government, public power

Аннотация. В статье анализируются вопросы, связанные с организацией и деятельностью местного самоуправления в Российской Федерации с учетом положений, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления как одну из основ демократического государства. Обозначены современные тенденции развития местного самоуправления в рамках конституционного реформирования в системе публичной власти, определено взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в указанной сфере деятельности.

Ключевые слова: Конституция РФ, Европейская хартия местного самоуправления, государство, закон, органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, местное самоуправление, органы местного самоуправления, публичная власть

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, закрепила основные принципы организации и деятельности местного самоуправления в Российской

Федерации, в которой указано, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление[1]. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя и

осуществляется на всей территории Российской Федерации, а также содержит отдельную главу о местном самоуправлении (ст.130-133) [2].

Местное самоуправление в Российской Федерации - признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций [3].

Основы местного самоуправления - это находящаяся под защитой государства система принципов, общих основополагающих начал, определяющих и регламентирующих общественные отношения, которые возникают в процессе организации и осуществления местного самоуправления [4].

Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации и в то же время является её составной частью. Правовые основы любой отрасли права закрепляются в виде юридических норм, содержащихся в нормативных правовых актах, именуемых источниками отрасли права. Согласно ст. 15 Конституции Российской Федерации «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы», направленные на регулирование конституционно-правовых отношений, в том числе и муниципальных [5].

Одним из таких актов международного права, важнейшим элементом правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации является подписанная от имени Российской Федерации 28 февраля 1996 года, ратифицированная Федеральным собранием Российской Федерации (Федеральный закон от 11.04.98 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления») и вступившая в силу для Российской Федерации с 01 сентября 1998 года Европейская хартия местного самоуправления (далее – Хартия), разработанная и принятая Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15 октября 1985 года [6].

Формирование и развитие современной модели местного самоуправления Российской Федерации осуществляется с учетом не только отечественного

опыта, но и под значительным влиянием зарубежного муниципального опыта [7]. Особое значение для выработки основ российского местного самоуправления имеет Хартия, которая закрепила местное самоуправление как одну из основ любого демократического государства и содержит положения, направленные на обеспечение гарантий местного самоуправления (далее МСУ):

- принцип МСУ должен быть признан во внутреннем законодательстве, по возможности в конституции государства;
- финансовые средства органов МСУ должны быть соразмерны представительным им по конституции или по закону полномочиям;
- в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов МСУ, с ними должны проводиться консультации, насколько это возможно, заблаговременно и в соответствующей форме;
- органы МСУ имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения, закреплённых конституцией и законодательством страны принципов МСУ [8].

Европейская хартия местного самоуправления - это конечный результат целого ряда инициатив и многолетней работы в рамках Совета Европы. Защита и укрепление местной экономики в Европе с помощью документа, провозглашающего принципы, которых придерживаются все демократические государства - это давняя цель европейских органов местного самоуправления. Более того, было признано, что такой документ должен обеспечить присоединение тех участников, действия которых вызывают наибольшие споры при защите местных автономий, а именно центральные правительства европейских государств [9].

Целью Европейской хартии местного самоуправления является восполнение отсутствия общеевропейских нормативов определения и защиты прав местных органов власти, которые ближе всего к гражданам и предоставляют им возможность активно участвовать в принятии решений, затрагивающих их повседневную жизнь. Хартия обязывает своих участников применять основные правовые нормы, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость местных

властей. Именно местное самоуправление позволяет гражданам участвовать в принятии решений, касающихся их повседневной жизни. Более того, соблюдение и гарантии этого права позволяют обеспечивать и реализацию иных прав [10].

Хартия состоит из преамбулы и трех частей. В преамбуле обозначены цели Совета Европы, а также констатируется, что местное самоуправление составляет одну из основ демократического строя, обеспечивая эффективное и, что самое главное, приближенное к гражданам управление. В документе подчеркивается, что право на местное самоуправление - одно из важнейших гражданских прав, что подлинное народовластие надо искать не там, где власть централизована, а там, где она рассредоточена и передана на места.

Первая часть Хартии раскрывает понятие местного самоуправления, определяет сферу его компетенции, гарантии и механизмы правовой защиты, способы контроля за его деятельностью и источники финансирования. Согласно п. 1 ст. 3 Хартии, «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения».

Важно отметить, что настоящее самоуправление немислимо без свободных выборов - не случайно оно «осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования» [11]. В ряду прочих предусмотрено право местных сообществ на собственные территориальные границы; на самостоятельное определение своих внутренних административных структур, отвечающих местным потребностям и обеспечивающих эффективное управление; на взимание налогов.

Во второй части содержатся положения, касающиеся объема обязательств, которые участники могут взять на себя. В соотношении с намерением обеспечить реальное равновесие между защитой основных принципов и гибкостью, необходимой для учета правовых и организационных особенностей разных государств - членов Совета Европы, допускаются исключения участниками определенных

положений Хартии из числа тех, которые они считают обязательными для себя [12].

В Хартии не установлен порядок контроля за ее применением, за исключением требования о том, чтобы ее участники представляли всю необходимую информацию о законодательных и других мерах, принятых с целью выполнения Хартии. Главная из них касается того, что государства, становящиеся участниками Хартии, должны в национальном законодательстве учесть, по крайней мере, 20 пунктов из содержательной части Хартии.

В третьей части текста Хартии содержатся положения, соответствующие обычно включаемые в конвенции, которые разрабатываются под эгидой Совета Европы, то есть она носит чисто технический характер - в ней разъясняется, как Хартия подписывается, ратифицируется и вступает в силу. Российское законодательство учло практически все принципы, закрепленные в Хартии [13].

Европейская хартия местного самоуправления - это первый многосторонний юридический акт, который определяет и защищает принципы местной автономии, одной из опор демократии, которую Совет Европы обязался защищать и развивать в духе общеевропейских ценностей. В основу его положен классический принцип субсидиарности, утвердившийся в европейской социальной философии еще в средние века. Согласно этому принципу, вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла передавать наверх. Местным сообществам нужно доверять как можно больше управленческих задач, а вмешательство государства допускается лишь там, где без него не обойтись. Говоря словами самой Хартии, осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам [14].

В преамбуле изложены основные принципы, на которых она строится:

- органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя;
- право граждан участвовать в управлении государственными делами является общим демократическим принципом, и это право непосредственно может быть осуществлено на местном уровне;
- с целью обеспечения эффективного и приближенного к гражданину управления необходимо

существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления;

- местные органы должны быть созданы демократическим путем, иметь широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка ее осуществления и обладать достаточными для этого средствами.

Правовые нормы Хартии, сформулированные в общей форме, носят рекомендательный характер, но их соблюдение является обязательным условием для присоединения к ней любого государства Европы [15].

При этом Европейская хартия местного самоуправления устанавливает обязательства государств, подписавших ее, в том числе Российской Федерации. Так, согласно ст. 2 «принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства». Российская Федерация как участник этого договора обязуется соблюдать установленный ст. 12 минимальный уровень гарантий организации и деятельности местного самоуправления на своей территории. Европейская хартия местного самоуправления устанавливает обязанность государств - членов Совета Европы, в том числе Российской Федерации, направлять Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных мерах, принятых для того, чтобы соответствовать Европейской хартии местного самоуправления [16].

В соответствии с Хартией принципы местного самоуправления должны быть призваны альтернативно там, где это целесообразно, в конституции государства или в законодательстве страны. Конституция РФ закрепила ряд основных норм, непосредственно относящихся к организации и деятельности местного самоуправления. Эти нормы устанавливают то конституционное поле, в рамках которого функционирует муниципальная система. [17].

В Российской Федерации конституционное законодательство включает также и конституционно-правовые акты субъектов Федерации. Хартия определяет сущность местного самоуправления как право и способность населения регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона и под свою ответственность (п. 1 ст. 3 Хартии). Это положение

воспроизведено в российском законодательстве в норме Конституции РФ о праве граждан самостоятельно решать вопросы местного значения (п. 1 ст. 130) и детализировано в Федеральном законе от 06.10.2003 г № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [18], который закрепляет право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления и перечисляет основные правомочия этого права [19]. В федеральных и региональных актах Российской Федерации реализованы требования Хартии по содержанию местного самоуправления, включая такие положения, как:

- выборность местных органов, сочетание форм прямой и представительной демократии (п. 1 ст. 3 Хартии);
- самостоятельное принятие решений, свободный выбор средств и способов осуществления собственных инициатив в пределах установленной компетенции (п. 2 ст. 4);
- расширение компетенции путем делегирования дополнительных государственных полномочий с передачей соответствующих ресурсов (п. 5 ст. 4).

Регламентирование территориальных основ местного самоуправления включает следующие основополагающие положения:

- установленные Хартией принципы распространяются на все существующие на территории государства категории местного самоуправления;
- сами территориальные разграничения должны проводиться на основе предварительных консультаций с соответствующими общинами;
- ограничения в отношении отдельных категорий местного самоуправления допустимы, о чем должны быть сделаны соответствующие оговорки при подписании Хартии [6].

Хартия затрагивает три основных группы вопросов, относящихся к организационным основам местного самоуправления: самостоятельное определение внутренних административных структур и их соответствие решаемым задачам; свободное осуществление полномочий на местном уровне; ограничение законом административного контроля и вмешательства в деятельность органов местного самоуправления. Отмеченные принципы нашли свое закрепление и развитие в

правовой системе Российской Федерации. Эти нормы развиваются и в законодательстве ее субъектов. [20].

Административный контроль, о котором идет речь в Хартии, осуществляется в соответствии с действующими законами. Его цель - обеспечить соблюдение Конституции РФ, федеральных и региональных законодательных актов в сфере местного самоуправления[21].

Финансовые основы отражены в ст. 9 Хартии, устанавливающей право местных органов власти на получение и свободное распоряжение достаточными собственными финансовыми средствами, часть которых должна поступать за счет местных налогов и сборов и быть соразмерной представленным полномочиям. Законодательство Российской Федерации отражает и развивает эти требования Хартии. Конституция РФ гарантирует право каждого муниципального образования утверждать и исполнять собственный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы. [22].

Основой правовых гарантий местного самоуправления в соответствии со ст. 11 Хартии является судебная защита, поскольку судебная власть в силу своего особого положения способна наиболее эффективно обеспечивать свободное осуществление полномочий и закрепленных в законе принципов организации и деятельности местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления - это первый многосторонний юридический акт, который определяет и защищает принципы местной автономии, одной из опор демократии, которую Совет Европы обязался защищать и развивать в духе общеевропейских ценностей [23].

Рассматриваемый документ обязывает государства, входящие в Совет Европы, беречь и укреплять политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ. Тем самым принцип самостоятельности органов местного самоуправления закрепляется на весьма высоком международном уровне, а его соблюдение расценивается как один из основных критериев подлинной демократии [24].

Положения Хартии оказали заметное влияние на развитие российского законодательства. Идеи Хартии были использованы при разработке феде-

рального законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении. Отечественная модель включила в себя такие принципы, как признание местного самоуправления на конституционном уровне, свобода действий органов местного самоуправления в пределах их полномочий, самостоятельность местного самоуправления при определении своих внутренних структур. Вместе с тем, законодатель не воспроизвел автоматически принципы, заложенные Хартией. Примером может служить решение об обособлении органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, чего не требует Хартия [25].

Однако, в рамках конституционного реформирования, в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», в частности, в Конституцию РФ внесены существенные поправки, касающиеся вопросов организации и деятельности местного самоуправления[26]. Статья 132 дополнена частью 3, в соответствии с которой органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, закрепляет наиболее важные принципиальные положения, определяющие основные цели и задачи местного самоуправления, его роль в механизме осуществления народовластия, основы деятельности населения по решению вопросов местного значения [27].

Таким образом, Европейская хартия местного самоуправления, являясь базовым элементом правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливает не только основные принципы и положения правового регулирования местного самоуправления, но и минимально необходимые рамки по составу и содержанию остальных элементов правовой основы: Конституции Российской Федерации, федеральных и региональных законов о местном самоуправлении и др.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Официальный текст Конституции с внесенными поправками от 21.07.2014 г., от 14.03.2020 г. // <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Хазов Е.Н. и др. Конституционное право России. Москва, 2020.
3. Воробьев В.Ф., Дурнев В.С., Евсеева И.Г., Забавка В.И., Зинченко Е.Ю., Исаков В.М., Хазов Е.Н. Глоссарий по учебной дисциплине "муниципальное право" Москва, 2020.
4. Горшенева И.А., Гарашко А.Ю., Евсеева И.Г., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Станецкая В.В. Глоссарий по научной специальности 12.00.02: конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право. Учебное пособие для адъюнктов системы МВД, обучающихся в адъюнктуре по очной форме обучения, научная специальность 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право / Москва, 2020.
5. Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н. и др. Муниципальное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2019. (9-е издание, переработанное и дополненное)
6. Европейская хартия местного самоуправления. Принята 15 октября 1985 г. //СЗ РФ.1998. № 36. Ст.4466.
7. Хазов Е.Н., Зинченко Е.Ю., Евсеева И.Г., Исаков В.М., Гарашко А.Ю., Кикоть-Глухощедова Т.В., Хазова В.Е. Муниципальное право. Москва, 2020.
8. Эбзеев Б.С., Бялкина Т.М., Бышков П.А. и др. Актуальные проблемы муниципального права. Москва, 2018.
9. Дурнев В.С., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Кикоть-Глухощедова Т.В., Ларина Л.А., Саудаханов М.В., Хазов Е.Н., Червонюк В.И. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2017.
10. Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Зиборов О.В., Хазов Е.Н., Саудаханов М.В., Миронов А.Л. и др. Местное самоуправление: вопросы теории и практики. Москва, 2018.
11. Хазов Е.Н., Зинченко Е.Ю., Воробьев В.Ф., Гарашко А.Ю., Дурнев В.С., Забавка В.И. Выборы в федеральные, региональные и местные органы публичной власти в Российской Федерации (единый день голосования). Учебное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы МВД России / Москва, 2020.
12. Хазов Е.Н., Саудаханов М.В. Местное самоуправление европейских государств (на примере Соединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Французской республики, Итальянской республики). Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 3. С. 158-161.
13. Хазов Е.Н. Европейской хартии местного самоуправления 30 лет (Страсбург, 15 октября 1985). Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 1. С. 7-9.
14. Харламов С.О., Егоров С.А., Ларина Л.А. и др. Практикум по учебной дисциплине "муниципальное право" для обучающихся по очной форме обучения системы МВД РФ для курсантов по направлению подготовки (специальности). 40.05.01 – «Правовое обеспечение национальной безопасности», 40.05.02 - «Правоохранительная деятельность» на 2020/2021 учебный год / Москва, 2020.
15. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Отраслевая институционализация межмуниципального взаимодействия. В сборнике: Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Под редакцией Л.Т. Чихладзе. 2019. С. 168-174.
16. Харламов С.О., Егоров С.А., Ларина Л.А. и др. Конституционное право России (теоретические и правовые основы). Москва, 2019.
17. Забавка В.И. Требования к законодательству: постановка проблемы и методология ее решения. История государства и права. 2009. № 21. С. 36-38.
18. Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (с изм. от 20 июля 2020 г. N 241-ФЗ Изменения вступают в силу с 31 июля 2020 г.) «Об общих принципах ор-

ганизации местного самоуправления в Российской Федерации» //СЗ РФ.2003. №40. Ст.3822.

19. Забавка В.И. Система требований к законодательству. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Московский университет МВД РФ. Москва, 2009

20. Забавка В.И. Система требований к законодательству (на примере законодательства российской федерации и ее субъектов) автореферат дис. ... кандидата юридических наук / Моск. ун-т МВД РФ. Москва, 2009

21. Комахин Б.Н., Исаков В.М., Никоноров Е.А. и др. Теоретические основы административного права: определения, таблицы и схемы. учебное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению юриспруденция, правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2020.

22. Харламов С.О., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Гарашко А.Ю., Дурнев В.С., Забавка В.И., Мохова Т.С. Конституционное право России. Москва, 2020.

23. Дурнев В.С., Забавка В.И. Нормативные источники: становление и развитие местного самоуправления в России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 1. С. 81-85.

24. Хазов Е.Н., Харламов С.О., Егоров С.А. и др. Конституционное право России. Учебно-методическое пособие для слушателей заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2018.

25. Горшенева И.А., Зинченко Е.Ю., Егоров С.А. и др. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2017.

26. Хазов Е.Н., Зинченко Е.Ю., Померлян А.Н., Санин В.Е., Уткин Н.И., Хазова В.Е., Яткевич О.Г. Внесение изменений в Конституцию Российской Федерации. (конституционные поправки-2020) / Новосибирск, 2020.

27. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Проблемы реализации конституционных норм в современной России в свете новых конституционных поправок. В сборнике: Конституционализм и правоохранительная деятельность. 2020. С. 76-81.

DUAL CITIZENSHIP AND MULTIPLE CITIZENSHIP PROBLEMS AND PROSPECTS OF RECOGNITION IN RUSSIA**ДВОЙНОЕ ГРАЖДАНСТВО И МНОЖЕСТВЕННОЕ ГРАЖДАНСТВО ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИЗНАНИЯ В РОССИИ****Nina Anatolyevna Voronina,**cadet 464 training platoon Institute for employee training
for preliminary investigation bodies Moscow University of the Ministry of internal Affairs
of Russia named after V. ya. Kikotya**Evgeniy Nikolaevich Khazov,**doctor of law, professor, professor of the Department of constitutional and municipal law
Kikot Moscow University of the MIA of Russia**Нина Анатольевна Воронина,**курсант 464 учебного взвода Института подготовки сотрудников для органов предварительного расследования
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
nina-voronina96@yandex.ru**Евгений Николаевич Хазов,**доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
evg.hazov@yandex.ru**Научная специальность:** 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право**Для цитирования:** Н.А. Воронина. Е.Н. Хазов. Двойное гражданство и множественное гражданство проблемы и перспективы признания в России // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С.58-61.

Abstract. The article deals with the issues of dual and multiple citizenship in the Russian Federation. A comparative legal analysis of legislation and terms is carried out, the main problems of dual and multiple citizenship of the Russian Federation and foreign countries are highlighted, and ways to solve them are proposed.

Keywords: citizenship, admission to citizenship, dual citizenship, multiple citizenship, grounds for obtaining citizenship, state-legal regulation of issues of dual and multiple citizenship

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы двойного и множественного гражданства в Российской Федерации. Проводится сравнительно - правовой анализ законодательства и терминов, выделяются основные проблемы двойного и множественного гражданства Российской Федерации и зарубежных странах, предлагается пути их решения.

Ключевые слова: гражданство, прием в гражданство, двойное гражданство, множественное гражданство, основание получения гражданства, государственно-правовое регулирование вопросов двойного и множественного гражданства

В науке конституционного права все еще имеют место пробелы, касающиеся уяснения правовой природы двойного гражданства и раскрытия его содержания. Невзирая на многочисленные труды ученых, несомненно, внесших большой вклад в конституционно-правовую догматику, связанную с институтом двойного гражданства, они так и не разрешили имеющиеся проблемы [1]. Ликвидация имеющихся пробелов позволит обеспечить реализацию и грамотное применение данного института в практической деятельности органов миграционного контроля, сможет гарантировать гражданам беспрепятственное использование права иметь гражданство иностранного государства[2].

Отметим, что для уяснения основ двойного гражданства ключевым и архиважным являются взаимоотношения государства и личности, так как двойное гражданство представляет собой не статично существующую и лишь на бумаге закрепленную дефиницию, а является один из частных случаев взаимоотношения указанных субъектов[3].

Несомненно, институт двойного гражданства представляет особый интерес, ввиду того, что он является и практически, и нормативно значимым институтом, как для лиц, обладающих или потенциально способных обладать таким статусом, так и непосредственно для государства, заинтересованного в защите прав своих граждан и в недопущении случаев нарушения государственного суверенитета.

Данный институт был введен в систему законодательства Российской Федерации в рамках положений Конституции Российской Федерации. Право лица на обладание статусом бипатрида на современном этапе закреплено в основном законе и отражено в статье 62 Конституции РФ[4].

В рамках освещения данного вопроса полагаем провести исторический экскурс. Так, статья 62 Конституции Российской Федерации о праве гражданина страны иметь гражданство иностранного государства сложилась под влиянием двух основных политико-правовых доминант: стремления с либеральных позиций демократизировать отношение к ранее сложившейся в нашей стране традиции отказа от двойного гражданства; попытки использовать данный институт для преодоления последствий распада СССР и создания условий для поддержки русскоязычного населения, оказавшегося за пределами России[5].

Минимизация договорной практики по поводу построения отношений, регламентирующих вопросы двойного гражданства с участием России, эволюция внутригосударственного регулирования этой сферы общественной жизни в сторону более сдержанного, ограничительного отношения к двойному гражданству свидетельствует о наличии тенденции к возврату к исторической традиции отказа от данного института. Подтверждая вышесказанное, отметим, что в настоящее время в рамках реализации положений Конституции, регламентирующих вопросы двойного гражданства, Российской Федерацией заключен и действует единственный международный договор с Таджикистаном [6].

Несмотря на это, говорить о законодательном отказе от указанного института практически невозможно, поскольку институт двойного гражданства включен в главу 2 Конституции РФ – «права и свободы человека и гражданина» - таким образом, пересмотр и внесение изменений в которую является наиболее сложным[7].

В доктрине и правоприменительной практике существует еще одна немаловажная проблема, касающаяся логического противоречия понятий двойное гражданство и множественное гражданство. Ведь с точки зрения логики под множественным гражданством следует понимать наличие у лица гражданства двух и более государств, а двойное

гражданство необходимо толковать как, наличие у лица гражданства двух государств. В законодательстве России отсутствует градация данных понятий, что приводит к двойственному пониманию двойного гражданства, а также вызывает трудности в его практической реализации [8].

Понятие «двойного гражданства» имеет множество определений, которые, в ряде случаев, отражают различные подходы государства к данному явлению. В целом можно выделить два основных подхода, касающихся двойного гражданства. Согласно первому категории «двойное гражданство» и «двугражданство», или наличие у лица двух/нескольких гражданств являются синонимичными[9].

Согласно второму подходу термин «двойное гражданство» не равнозначен случаю, когда индивид обладает гражданством двух или нескольких государств[10].

Обозначенный нами первый подход, следует трактовать таким образом: «двойное гражданство» должно рассматриваться в широком смысле, включая: признаваемый государством статус лица с двойным гражданством, а также второй случай – наличия у лица непризнанного статуса, который предполагает наличие у лица гражданства нескольких государств, либо случаи, когда лицо обладает юридической возможностью в будущем реализовать такой статус, на текущий момент не осуществило для этого юридически значимых действий[11].

Второй подход отражает позицию, в силу которой «двойное гражданство» рассматривается исключительно как случай признанного государством статуса лица[12].

Позицию первого подхода поддерживал С.В. Черниченко, который представил дефиницию двойного гражданства для теории международного права в советский период. Ученый отмечал, что «двойное гражданство – правовое состояние лица, означающее, что данное лицо является гражданином двух и более государств в соответствии с их законами» [13].

Боярса Ю.Р. разделял точку зрения Черниченко С.В., по его мнению, «... двойное гражданство представляет собой правовой статус лица, при котором оно одновременно обладает гражданством более чем одного государства» [14].

К числу ученых, являющихся сторонниками второго подхода о неравнозначности «двойного гражданства» с ситуацией, в которой лицо обладает гражданством двух/нескольких государств, можно отнести Н.В. Витрука, который определял двойное гражданство как предусмотренное законодательством о гражданстве правовое состояние, при котором лицо имеет одновременно гражданство двух государств на основе соглашения этих государств[15].

Двойное гражданство определяется также как особое политико-правовое состояние физического лица, при котором оно одновременно обладает гражданством двух или более иностранных государств[16].

Подобные дефиниции связаны с пониманием термина «двойное гражданство» с позицией п.1 ст. 62 Конституции РФ, в рамках которого законодатель определяет двойное гражданство как наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства.

Анализируя приведенные дефиниции понятия «двойное гражданство», можно сделать вывод, что последнее определяется на нормативном и теоретическом уровнях как состояние, которое характеризуется наличием гражданства двух государств. При этом в рамках действующего в Российской Федерации законодательства, для разрешения вопроса о том обладает ли лицо двойным гражданством решающим будет являться факт признания на законодательном уровне (либо в соответствии с действующим федеральным законодательством – согласно заключенному международно-правовому договору) каждым из второго гражданства.

Ясным и четким является следующее разделение «двойного гражданства» на виды: признанное (государством) двойное гражданство; непризнанное (государством) двойное гражданство.

Одной из ключевых проблем является вопрос тождества понятий «двойное гражданство» и «множественное гражданство».

Н.В. Витрук отмечал, что множественное гражданство представляет по своей правовой природе полигражданство, то есть гражданство более двух государств[17].

Как отмечал А.А. Югов, множественное гражданство представляет собой конституционно-правовой статус лиц, имеющих документы о наличии

у них гражданства двух и более государств. Это правовой статус, например, статус гражданина двух государств или статус гражданина трех государств, принципиально отличается от правового положения лиц, имеющих двойное гражданство. В этом случае в условиях, когда у России с государствами, в которых лицо получило документы о втором и третьем гражданстве нет договоров о признании двойного гражданства, обладатель нескольких гражданств по имеющимся у него документам может рассчитывать на признание тех своих прав, которые предоставляются гражданам того государства, на территории которого он находится в данное время, и должен будет исполнять обязанности, предусмотренные законодательствами стран своего гражданства[18]. При наличии международно-правовых договоров лица, обладающие двойным гражданством, получают преимущества, по сравнению с ситуацией, когда государствами не урегулированы вопросы двойного гражданства[19].

Считаем целесообразным считать, что множественное гражданство – это наличие у лица гражданства двух и более государств», по причине чего термин «множественное гражданство» является более точным, чем широко распространенный термин «двойное гражданство».

Обозначенное позволяет прийти к выводу, что при характеристике двойного или множественного гражданства необходимо различать факт признания государством лица бипатридом или факт наличия у лица двойного или множественного гражданства. Признание или непризнание законодателем двойного гражданства не приводит к утрате или возникновению одного или другого гражданства, оно лишь, влияет на возможность реализации указанным лицом своих прав и обязанностей[20].

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что в науке конституционного права отношение к институту двойного гражданства нельзя назвать однозначным, ввиду его сложности и наличия пробелов в его законодательной регламентации[21]. Одни ученые выдвигают идеи о необходимости развития практики применения данного института, другие – рассматривают институт двойного гражданства как неудачную попытку регулирования правового

статуса личности после распада СССР и выдвигают тезисы о ликвидации двойного гражданства из правовой системы РФ[22].

На наш взгляд, институт двойного гражданства имеет право существовать, даже несмотря на имеющиеся несовершенства и пробелы, ведь институт двойного гражданства выступает одним из наиболее важных прав человека, поскольку устанавливает взаимоотношения личности и государства, а любые пробелы и несовершенства подвержены устранению.

Список литературы

1. Эбзеев Б.С., Лучин В.О., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Зиборов О.В., Осавелюк А.М., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т. и др. Актуальные проблемы конституционного права России. Москва, 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное)
2. Левченко И.П., Прудников А.С., Калинин В.Н., Смородин Н.М., Хазов Е.Н. Российское гражданство. Москва, 2005. (2-е издание, переработанное и дополненное)
3. Егоров С.А., Михайлова Е.В., Хазова В.Е. Актуальные вопросы бипартизма в зарубежных странах и России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018. № 1. С. 105-110.
4. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) Собрании законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>.
5. Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Хазов Е.Н. и др. Конституционное право России. Москва, 2020.
6. Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 26.04.1997. <http://www.pravo.gov.ru>.
7. Федеральный закон РФ от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 24.04.2020) « О гражданстве Российской Федерации» Собрание законодательства РФ 2002, № 26, Ст.2031, <http://www.pravo.gov.ru>.
8. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Правовой статус иностранных граждан, признанных носителями русского языка. Москва, 2019.
9. Горшенева И.А., Гарашко А.Ю., Евсеева И.Г., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Станецкая В.В. Глоссарий по научной специальности 12.00.02: конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право. Учебное пособие для адъюнктов системы МВД, обучающихся в адъ-

юнктуре по очной форме обучения, научная специальность 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право / Москва, 2020.

10. Воронина Н.А., Хазов Е.Н. Прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке: проблемы и перспективы. Международный журнал конституционного и государственного права. 2020. № 1. С. 24-28.

11. Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А. и др. Конституционное право зарубежных стран. учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 030900.62 "Юриспруденция" : квалификация (степень) "бакалавр" / Москва, 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров

12. Воробьев В.Ф., Забавка В.И., Дурнев В.С. и др. Глоссарий по учебной дисциплине "конституционное право" Москва, 2020.

13. Черниченко С.В. Вопросы гражданства в современном международном праве. М.: 1963. – С.69-71.

14. Смирнова Е.С. Институт гражданства: статичность или перспектива национального или международно-правового регулирования//Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1.С.27.

15. Витрук Н.В. Гражданство как правовая связь личности с государством // Проблемы государства и права. - М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1976, Вып. 12. - С. 12-20

16. Конституционное право России. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н. и др. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2019.

17. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.:2008.-448 с.

18. Югов А.А. Гражданство в России: размышления об уникальном правовом феномене//Адвокатская практика.2009. № 1.

19. Богданов А.В., Хазов Е.Н. Миграционные процессы в России: современное состояние и перспективы их развития. Криминологический журнал. 2019. № 3. С. 41-46.

20. Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Юридические гарантии прав и свобод человека и гражданина и механизм их реализации. Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 120-123.

21. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Проблемы реализации конституционных норм в современной России в свете новых конституционных поправок. В сборнике: Конституционализм и правоохранительная деятельность. 2020. С. 76-81.

22. Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. Москва, 2004.

**THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF MIGRATION REGISTRATION AS AN
ELEMENT OF PROTECTING THE NATIONAL INTERESTS
OF THE RUSSIAN FEDERATION****РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ МИГРАЦИОННОГО УЧЕТА, КАК
ЭЛЕМЕНТ ЗАЩИТЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****Larisa Anatolyevna Larina,**Ph. D., associate Professor, Deputy head of the Department
constitutional and municipal law Moscow University of the Ministry of internal Affairs
of Russia named after V. Ya. Kikot**Artem Alekseyevich Zhigin,**cadet of the 285th training platoon Faculty of staff training for operational police units
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot**Лариса Анатольевна Ларина,**к.ю.н., доцент, заместитель начальника кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я.Кикотя
larinala@list.ru**Артем Алексеевич Жигин,**курсант 285 учебного взвода Факультета подготовки сотрудников для оперативных подразделений полиции
Московского университета МВД России имени В.Я.Кикотя
ar.zhigin2012@yandex.ru**Научная специальность:** 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право**Для цитирования:** Л.А. Ларина, А.А. Жигин. Роль и значение миграционного учета, как элемент защиты национальных интересов Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С.62-64.

Abstract. The article deals with current issues of migration registration for modern States. Political changes in the world picture impose on States the responsibility for the implementation of national interests of the country, the legal status of the individual in foreign countries. In this regard, the legal space of issues related to migration accounting becomes crucial for the consistent protection of the national interests of the Russian Federation in the field of migration.

Keywords: Migration; migration registration; migration Department; foreign citizen

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы миграционного учета для современных государств. Политические изменения картины мира накладывают на государства ответственность за реализацию национальных интересов страны, правовое положение личности в иностранных государствах. В связи с чем, правовое пространство вопросов, связанных с миграционным учетом, становится важнейшим для последовательной защиты национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции.

Ключевые слова: Миграция; миграционный учёт; подразделение по вопросам миграции; иностранный гражданин

Государственное регулирование миграционных процессов в современном мире является важнейшей формой государственного контроля, за соблюдением конституционных прав граждан. Одной из форм государственного контроля является миграционный учет [1].

Современное состояние миграции в современном мире является актуальным как на международном уровне, так и для Российской Федерации. Это основано на конфликтах, гражданских войнах, систематических нарушениях прав личности, религиозных конфликтах, экономических проблем в ряде государств. Современное состояние миграционных потоков в мире говорит о нарастающем этапе прироста населения иностранцами. И, в данном случае,

большую роль играет государственная политика государств, в сфере миграции[2].

Так, по статистике Организации Объединенных Наций на международном уровне темпы роста количества переселенцев превышают рост численности населения. К середине 21 века численность жителей планеты продолжит расти и, по прогнозам, достигнет 10 миллиардов человек. При таком росте числа международных мигрантов середине 21 века их численность составит 321 миллион человек [3].

Свою актуальность процессы миграции сохраняют также для нашего государства. Глава МВД России, отметил, что Россия занимает второе место в мире по числу мигрантов. По состоянию на 25 января 2019 года в Российской Федерации за 2018 год количество обращений для постановки на ми-

грационный учёт иностранцев и лиц без гражданства составил около 18 млн., эти цифры говорят об увеличении на 2 млн. человек больше, чем по сравнению с прошлым годом [4].

Процесс регулирования миграции является одним из основных направлений деятельности многих государств. Государства, с учетом изменяющихся событий в мире, должны ставить основными задачами упорядочивание миграционных потоков, направление их в правовое поле. Отсутствие нормативно-правового регулирования снижает уровень обеспечения национальной безопасности государств, прав и свобод, граждан Российской Федерации, иностранных граждан. Государственный контроль и учет является важнейшим направлением политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации прибывающих в нашу страну иностранных граждан и лиц без гражданства.

Этим проблемам уделяется значительное внимание, в том числе руководством страны. Так, в одном из своих выступлений, В.В. Путин отметил, что «...мы создаем цивилизованную, прозрачную среду для тех, кто хотел бы жить и работать в России, соблюдая законы, уважая традиции и культуру нашей страны. Также глава государства отменил о невозможности полного прекращения миграции, что касается России и всех стран мира в целом [5]. Большое значение имеет понятие «миграционный учёт». Федеральный закон от 18.07.2006 №109-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» содержит следующее определение миграционного учёта: «государственная деятельность по фиксации и обобщению сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства». Здесь, законодатель определил миграционный учёт как государственную функцию, основной целью которой является категорирование потока лиц из других государств, прибывших в Российскую Федерацию как законным, так и незаконным путём [6].

Также существует такое понятие, как «иммиграционный контроль» - «деятельность государства, направленная на поддержание миграционно-правового режима и соблюдение всех правил пресечения границы, а также выезда и пребывания на территории государства мигрантов и лиц, не имеющих гражданства». Также отдельно выделяется термин «система иммиграционного контроля, которая в рамках миграционной ситуации рассматривается как комплекс мер, необходимых для обеспечения соблюдения государственных норм и законов, имеющих отношение к внутренним и внешним аспектам миграции граждан. [7].

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации №156 от 5 апреля 2016 года «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств,

психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» функции по выработке реализации государственной политики, нормативно-правового регулирования в сфере миграции, правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в миграционной были переданы Министерству внутренних дел. Указ Президента РФ от 21.12.2016 N 699

(ред. от 25.12.2019) "Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации" установил также, что МВД России...координирует взаимодействие и деятельность федеральных органов исполнительной власти и организаций в рамках государственной системы миграционного учета [8].

Главное управление МВД России по вопросам миграции, возглавляющее подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России осуществляет, наряду с иными направлениями деятельности, порядок миграционного учета иностранных граждан на территории Российской Федерации.

В соответствии с Приказом МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 «Об утверждении типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне» подразделения на региональном уровне входят в территориальный орган МВД России. Основной задачей подразделений является осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации [9].

Главное управление по вопросам миграции, является самостоятельным структурным подразделением Министерства внутренних дел Российской Федерации. Его деятельность регламентировано Приказом МВД России от 13.12.2019 N 940 (ред. от 14.02.2020) "Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации" (вместе с "Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации" [10].

Одной из функций этого органа является миграционный учёт. Подразделения по вопросам миграции совместно в соответствии с функциями выполняют задачи, которые свойственны именно этим подразделениям: оформление загранпаспорта; выдача паспорта гражданина Российской Федерации; регистрационный учет; предоставление статуса вынужденного переселенца и продление срока его действия; лицензирование деятельности по трудоустройству граждан РФ за границей; предоставление адресно-справочной информации; выдача разрешения на временное проживание; выдача вида на жительство; оформление и выдача беженцу проездно-

го документа, содержащего электронный носитель информации; осуществление миграционного учета; оформление приглашения на въезд в РФ; признание беженцем и предоставление временного убежища в РФ; оформление, выдача, продление срока действия и восстановление визы [11].

Миграционный учёт осуществляется этими же органами, которые осуществляют: постановку иностранного гражданина на учёт по месту пребывания; снятие иностранного гражданина с учета по месту пребывания; регистрация иностранного гражданина по месту жительства [12].

Данные функции выполняют только подразделения по вопросам миграции. Структурные подразделения по вопросам миграции обязаны работать строго в правовом поле, уполномоченным органам реализующим функцию законодательного процесса, при необходимости меняющейся обстановки притока мигрантов, следует ускоренными темпами менять законодательство [13], при чем, следует помнить о национальных интересах Российской Федерации [14, 15]. В целом, независимо от статуса иностранных мигрантов необходимо сформировать классификацию статусов иностранных граждан, длительный срок пребывания в Российской Федерации, возможно предоставить близким родственникам иностранцев, высококвалифицированным специалистам, а приоритет трудоустройства оставлять за гражданами Российской Федерации.

Список литературы

1. Эбзеев Б.С., Лучин В.О., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Зиборов О.В., Осавелюк А.М., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т. и др. Актуальные проблемы конституционного права России. Москва, 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное)
2. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю. и др. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.
3. Информационное агентство России «ТАСС»: Международная панорама: ежедн. интернет-изд. 2016. 10 мая. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3268763>.
4. Информационное агентство России «ТАСС»: Международная панорама: ежедн. интернет-изд. 2016. 14 декабря. URL: <http://tass.ru/politika/3870622>.
5. Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54014>
6. Федеральный закон от 18.07.2006 N 109-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. 2006. 20 июля. <http://www.pravo.gov.ru>.
7. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. – 535 с
8. Указ Президента РФ от 21.12.2016 N 699 (ред. от 25.12.2019) "Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации" <http://www.pravo.gov.ru>.
9. Приказ МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 (ред. от 13.12.2019) «Об утверждении типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне». <http://www.pravo.gov.ru>.
10. Приказ МВД России от 13.12.2019 N 940 (ред. от 14.02.2020) "Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации" (вместе с "Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации") <http://www.pravo.gov.ru>.
11. Богданов А.В., Егоров С.А., Хазов Е.Н. Миграционные процессы и их роль глобализации общества. Международный журнал конституционного и государственного права. 2020. № 1. С. 12-19.
12. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Правовой статус иностранных граждан, признанных носителями русского языка. Москва, 2019.
13. Бакулина А.А. Координация международных и национальных норм права в сфере миграции. В сборнике: Административные процедуры: проблемы правового регулирования. сборник научных статей. 2020. С. 292-296.
14. Харламов С.О., Егоров С.А., Ларина Л.А. и др. Конституционное право России. Москва, 2020.
15. Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Зиборов О.В. и др. Конституционное право России. Москва, 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND THEIR ROLE IN ENSURING
THE RIGHTS AND FREEDOMS OF MIGRANTSМЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ИХ РОЛЬ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
ПРАВ И СВОБОД МИГРАНТОВ

Yulia Vladimirovna Efimova,

Department commander of the 583rd training platoon of the 3rd "M" course of the international law faculty
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot

Larisa Anatolyevna Larina,

Ph. D., associate Professor, Deputy head of the Department constitutional and municipal law Moscow University of the Ministry of internal
Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot

Юлия Владимировна Ефимова,

командир отделения 583 учебного взвода 3 «М» курса международно-правового факультета
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Лариса Анатольевна Ларина,

к.ю.н., доцент, заместитель начальника кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я.Кикотя
larinala@list.ru

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Для цитирования: Ю.В. Ефимова, Л.А. Ларина. Международные организации и их роль по обеспечению прав и свобод мигрантов // Международный журнал конституционного и государственного права 3/2020. С.65-68.

Abstract. The article deals with topical issues of international organizations and their importance in ensuring the rights and freedoms of migrants. Recent political events have left their mark on fundamental changes in the world in the field of migration and the legal status of individuals in foreign countries. The article examines the experience of international organizations in the field of migration and suggests its use in modern Russia.

Keywords: individual rights and freedoms, foreign citizen, migration, migration registration; international organizations

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы деятельности международных организаций и их значение в обеспечении прав и свобод мигрантов. Политические события в последнее время накладывает свой отпечаток на коренные изменения в мире в сфере миграции и правового положения личности в зарубежных странах. Изучается опыт международных организаций в сфере миграции, предлагаются его использование в современной России.

Ключевые слова: права и свободы личности, иностранный гражданин, миграция, миграционный учёт; международные организации

Миграция является сложным и многогранным явлением. Генеральный секретарь ООН охарактеризовал ее в своем докладе, как «норма жизни в условиях мировой глобализации» [1]. Невзирая на всю свою многогранность, миграция выражается в пересечении людьми границ стран. С точки зрения стран, миграция может негативным образом отразиться на безопасности страны, а может и внести хороший вклад в ее развитие. С позиции мигрантов, миграция представляет собой путь к лучшей жизни. Но как для страны, так и для мигрантов, при территориальном перемещении очень важным является соблюдение прав человека [2].

На международном уровне сотрудничество в области миграции осуществляется в рамках двух международных организаций: Управления Верховного

комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Международная организация по миграции (МОМ). Их задача в оказании помощи государству в решении миграционных проблем при тесном сотрудничестве с правительствами и странами-донорами. Однако деятельность УВКБ ООН носит социально-гуманитарный характер и касается вынужденных мигрантов-беженцев, а МОМ затрагивает широкий спектр вопросов и занимается перемещением более широкого круга лиц, придерживаясь принципа, согласно которому гуманная и упорядоченная миграция должна приносить пользу и мигрантам, и принимающему государству[3].

Важная роль в развитии защиты прав мигрантов в государствах отведена подразделениям, которые относятся к МОМ. Государственная система ме-

ханизмов защиты прав мигрантов осуществляется на уровне законодательной, исполнительной и судебной власти. Более полное соблюдение и защита прав мигрантов в государстве требует совместных усилий государства и гражданского общества [4].

Международные стандарты в сфере прав человека, которые применяются при работе с мигрантами, можно найти в разных правовых инструментах. Это общие договоры, обозначающие главные права человека и более специализированные тексты, посвященные конкретным вопросам миграции, таким как недопустимость дискриминации или категории лиц – трудящиеся-мигранты, например. Права мигрантов признаны и развиваются как на международном, так и региональном уровнях [5].

Активную деятельность в организации и достижении разнообразных проектов, которые содействуют властям разных стран касательно осуществления соглашений о реадмиссии, включая инновационные проекты, утверждает МОМ. Одной из основных целей, которые добивается МОМ в пилотных проектах – это построение таких условий, при которых власти государства (основные бенефициары) будут осуществлять и улучшать гарантированный потенциал в будущем. Проекты, которые осуществляет МОМ, являются той самой платформой, с чьей помощью правительственные чиновники стран – членов ЕС смогут передать собственный многолетний опыт в сфере поддержки управления реадмиссией. Наряду с этим страны бывшего Советского Союза, приобретая и осуществляя этот опыт, владеют правом перенять у своих коллег результаты деятельности в этой сфере и миновать разные неточности [6, с. 79].

Помимо ООН и европейской системы есть и другие международные организации, занимающиеся рассмотрением индивидуальных случаев нарушения прав человека, наиболее важными из которых являются: Международный Комитет Красного Креста (МККК) и Международная организация по миграции. Они часто принимают участие в оказании содействия лицам, чьи права могли быть нарушены, включая перемещенных лиц, беженцев и жертв торговли людьми. Так, например, представительство Международной организации по миграции в Беларуси оказало психологическую и комплексную реинтеграционную помощь в рамках программы по

противодействию торговли людьми девушке Ирине, которая стала жертвой сексуального рабства [7].

Жители государств, в которых они находятся, могут не выявлять доверие к органам государственной власти. По этой причине они имеют возможность обратиться за помощью к МОМ. Регулярно при участии штаб-квартиры МОМ проводит консультации и брифинги для широкой аудитории органов правительства. Программное сотрудничество между МОМ и неправительственными организациями происходит на местном уровне. А в предоставлении консультативной помощи на связи пребывает сотрудник, ответственный за прием звонков по разным вопросам [8, с. 124].

Вопросом международной важности является транснациональная организованная преступность. Сюда входят: торговля людьми, незаконный ввоз мигрантов, торговля наркотиками и оружием, морское пиратство, киберпреступность и другое. В данный момент в Европе находится 140 000 жертв торговли людьми, приносящие своим работодателям валовой ежегодный доход в 3 млрд. долларов США [9].

В законодательстве почти всех стран мира содержатся нормы, которые предусматривают ответственность физических лиц за совершение преступлений против мира и безопасности всего человечества.

Вопросами миграции и защитой прав личности в этой сфере занимается Международная организация по миграции (МОМ), созданная в 1951 году. С начала становления МОМ оказала помощь для свыше 11 млн. человек. Свыше 80% людей, покинувших свою страну как беженцы, находят защиту в соседних государствах, население и правительства которых пытаются справиться с последствиями протекающего поблизости конфликта и решить собственные проблемы развития. Основная задача МОМ заключается в содействии гуманизации и упорядочиванию миграционных процессов ради общего блага. Для выполнения этой задачи организация оказывает услуги и консультации правительствам и мигрантам [10, с. 171].

В Москве представительство МОМ было открыто в 1992 году и осуществляет свою деятельность на основе «Соглашения о сотрудничестве между Правительством Российской Федерации и

Международной организацией по миграции. Деятельность в Российской Федерации осуществляется на основе «Соглашения о сотрудничестве между Правительством Российской Федерации и Международной организацией по миграции». За время своей деятельности представительство МОМ в Москве неоднократно оказывало медицинскую помощь иностранным гражданам, которые приехали на территорию РФ, принимали меры против торговли людьми, по предотвращению незаконной миграции, а также оказывала помощь в добровольном возвращении граждан третьих стран, находящихся в бедственном положении в России [11].

Анализируя нынешнее состояние международно-правового регулирования миграции, можно разделить правовое регулирование на 4 области. Они имеют определенную специфику на каждом из уровней регулирования (универсальном, региональном, двустороннем): защита вынужденных мигрантов (в первую очередь, беженцев); защита прав мигрантов; борьба с незаконной миграцией; регулирование миграции (прежде всего, регулирование на уровне интеграционных объединений стран перемещения трудящихся-мигрантов).

Одним из важнейших этапов взаимодействия МОМ с населением является защита вынужденных мигрантов, в первую очередь, беженцев, так как они являются самой незащищенной категорией населения. Основой здесь являются международно-правовые документы по защите прав вынужденных мигрантов: Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г., и протокол к ней от 31 января 1967 г. В этих документах закреплены основы правового статуса беженцев, в частности, главный принцип невыселения. На данный момент в этих договорах принимают участие свыше 140 стран мира [12, с. 154].

Защита прав мигрантов выполняется на универсальном и региональном уровнях с применением международно-правовых механизмов, к примеру:

- рассмотрение индивидуальных жалоб (как пример, Комитет по правам человека, созданный на базе Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.);
- судебное разбирательство (как пример, Европейский суд по правам человека, действующий согласно Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.).

Что касается борьбы с незаконной миграцией, то универсальный уровень в борьбе с незаконной миграцией посвящает такие документы Организации Объединенных Наций: Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, в частности, женщинами и детьми, и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху. Их дополняет Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности [13, с. 60].

Первый протокол направлен на недопущение торговли людьми и борьбу с ней, обеспечение защиты ее жертв и оказание помощи в межгосударственном сотрудничестве с целью достижения этих целей.

Второй протокол регулирует вопросы предупреждения незаконного ввоза людей и борьбу с ним. В нем говорится о том, что миграция – это не преступление, а люди могут быть жертвами и нуждаться в защите. На региональном уровне действуют такие документы: Соглашение государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г., Соглашение СНГ о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств 2010 г. и др.[14].

В регулировании миграционных потоков, представляющих собой трудовых мигрантов, государства сотрудничают на региональном и двустороннем уровне. Европейский Союз является лидером в процессах экономической интеграции и даже служит образцом для ряда интеграционных объединений Африки и Америки [15, с. 84].

Двусторонний уровень представлен соглашениями о программах приглашения рабочих или встречных миграционных потоках рабочей силы в целом. К примеру, соглашение между Эквадором, Колумбией, Доминиканской Республикой и Испанией. В начале XXI века было заключено более 170 двусторонних соглашений по вопросам миграции рабочей силы[16].

Однако, в докладе Генерального секретаря ООН от 18 мая 2006 г. к нормативным основам сотрудничества мировых стран в сфере международной миграции относятся международные обязательства государств по защите прав человека, обозначенные ООН, по защите прав трудящихся-мигрантов, принятые МОТ; по борьбе с торговлей людьми и

незаконным ввозом мигрантов; по вопросам защиты беженцев. Отдельно указаны Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., режим ВТО относительно предоставления услуг (способ 4) и «мягкое право», связанное с проблемами развития [17].

Монументальный труд европейских специалистов по международно-правовому регулированию миграции (2012) описывает все виды источников международного права, которые касаются миграционных процессов. Среди международных договоров выделяют такие группы: международное право прав человека; право беженцев; трудовое право; торговое право; морское и воздушное право; уголовное право; консульское и дипломатическое право [18].

Судя по всему, разработка темы источников международно-правового регулирования миграции не доведена до завершения.

Список литературы

1. Актуальные проблемы европейского и интеграционного права: правовые аспекты внешнеэкономической деятельности ЕС : сб. тезисов науч.-практ. конф. / Ф. Абдинов, Н. Айрапетов, А. Жегалова, ред.: В.Ю. Слепак, Моск. гос. юрид. ун-т им. О.Е. Кутафина (МГЮА) .— М. : Проспект, 2018.
2. Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Совет Европы, ООН, международные организации и их роль по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека в мировом сообществе. Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 3-6.
3. Эбзеев Б.С., Лучин В.О., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Зиборов О.В. и др. Актуальные проблемы конституционного права России. Москва, 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное)
4. Харламов С.О., Егоров С.А., Ларина Л.А. и др. Конституционное право России. Москва, 2020.
5. Хазов Е.Н., Хазова В.Е., Шакун Н.В., Померлян А.Н., Санин В.Е. Конституционно-правовое обеспечение социальных прав и свобод человека и гражданина в России. Новосибирск, 2020.
6. Андреева А. И., Зайцева Е.С. История органов внутренних дел: учеб. пособие. Омск, 2018.
7. Организация Объединенных Наций в Беларуси. Электронный ресурс. URL: <https://un.by/25-let-oon/2907-istoriya-iry> (дата обращения - 13.10.2020)
8. Бекашев, К.А. Международное публичное право: учебник : Textbook / К.А. Бекашев .— М. : Проспект, 2019.
9. Богданов А.В., Егоров С.А., Хазов Е.Н. Миграционные процессы и их роль глобализации общества. Международный журнал конституционного и государственного права. 2020. № 1. С. 12-19.
10. Воронина Н.А. Механизмы защиты прав мигрантов в Российской Федерации // Права и свободы человека, 2018.
11. В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов. Доклад Генерального секретаря ООН. 21 апреля 2016, А/70/59. П. 9.
12. Зраева И.М. Правовое регулирование миграционных процессов в России: проблемы и перспективы развития. Вестник Московского университета МВД России. 2018, № 2.
13. Михеева Т. Н., Иванова Е. И. Правовые основы общественного контроля: проблемные вопросы // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2019. № 75.
14. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Богданов А.В., Дурнев В.С., Хазова В.Е., Жестянников С.Г. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.
15. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти: учебник. Барбин В. В. и др. — М.: Академия управления МВД России, 2020. — 320 с.
16. Бакулина А.А. Координация международных и национальных норм права в сфере миграции. В сборнике: Административные процедуры: проблемы правового регулирования. сборник научных статей. 2020. С. 292-296.
17. Дурнев В.С., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Кикоть-Глуходедова Т.В., Ларина Л.А., Саудаханов М.В., Хазов Е.Н., Червонюк В.И. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2017.
18. Организация Объединенных Наций в Российской Федерации // Международная организация по миграции. Электронный ресурс. URL: <http://www.unrussia.ru/ru/agencies/mezhdunarodnaya-organizatsiya-po-migratsii-mom> (дата обращения - 26.09.2020).