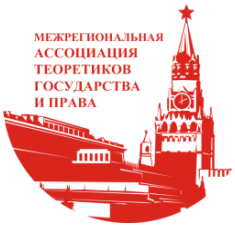


# Юридическая мысль

**2020 1 (117)**

***НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ***

***ОСНОВАН В 2001 ГОДУ***

ISSN 2071-4920

9 772071 492787

Журнал «Юридическая мысль» с 2010 г. входил
в ПЕРЕЧЕНЬ ведущих рецензируемых научных журналов и изданий,
в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций
на соискание ученой степени доктора и кандидата наук

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ

**УДК 34**
**ББК 67**

**Учредитель и издатель**
ЧОУ ВО «Юридический институт» (Санкт-Петербург)
Межрегиональная ассоциация теоретиков государства и права
**Главный редактор**
**М.Б. Ревнова**, ректор ЧОУ ВО «Юридический институт» (Санкт-Петербург),
кандидат юридических наук
**Заместитель главного редактора**
**С.А. Комаров**, президент Межрегиональной ассоциации
теоретиков государства и права,
научный руководитель ЧОУ ВО «Юридический институт» (Санкт-Петербург),
доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки
и образования РАЕ
**Ответственный секретарь редакционной коллегии**
**А.В. Яковлев,** доцент кафедры теории и истории государства
и права ЧОУ ВО «Юридический институт» (Санкт-Петербург),
кандидат юридических наук

**Редакционная коллегия:**

**Р.Н. Дусаев**, заведующий кафедрой общеправовых дисциплин юридического факультета Петрозаводского государственного университета, доктор юридических наук, профессор;

**Т.Л. Комарова**, проректор по науке и инновациям ЧОУ ВО «Юридический институт» (Санкт-Петербург), кандидат юридических наук, доцент;

**Б.А. Ревнов,** доцент кафедры конституционного и административного права ЧОУ ВО «Юридический институт» (Санкт-Петербург), кандидат юридических наук;

**Е.В. Середа**, профессор кафедры уголовного права и процесса ЧОУ ВО «Юридический институт» (Санкт-Петербург), доктор юридических наук; профессор;

**О.Э. Старовойтова**, профессор кафедры теории и истории государства и права ЧОУ ВО «Юридический институт» (Санкт-Петербург), доктор юридических наук, профессор.

**Редакционно-издательский совет:**

**С.А. Комаров**, президент Межрегиональной ассоциации теоретиков государства и права, научный руководитель ЧОУ ВО «Юридический институт» (Санкт-Петербург), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки и образования РАЕ, председатель совета;

**В.А. Винокуров,** профессор кафедры теории и истории государства и прав ФГБУ ВО «Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России», Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, член совета;

**С.М. Воробьев**, профессор кафедры теории государства и права, международного и европейского права Юридического факультета Академии ФСИН России, доктор юридических наук, профессор, член совета;

**Ф.Х. Галиев**, профессор кафедры теории государства и права Башкирского государственного университета, доктор юридических наук, доцент, член совета;

**А.М. Дроздова**, профессор кафедры правовой культуры и защиты прав человека Северо-Кавказского федерального университета, доктор юридических наук, профессор, член совета;

**Е.С.Ч. Ковальски**, директор Российской школы права Юридического факультета Университета Лазарского (Uczelni Łazarskiego) в Варшаве, Республика Польша, доктор honoris causa ЧОУ ВО «Юридический институт» (Санкт-Петербург), доктор политических наук, профессор, член совета;

**М.Е. Крук-Ярош** (Maria Kruk – Jarosz), заместитель декана по вопросам докторантуры Университета Лазарского (Uczelni Łazarskiego) в Варшаве, Республика Польша, доктор honoris causa ЧОУ ВО «Юридический институт» (Санкт-Петербург), доктор юридических наук, профессор, член совета;

**Г.А. Мартьянов,** доцент кафедры теории и истории государства и права ЧОУ ВО «Юридический институт» (Санкт-Петербург), кандидат юридических наук, член совета;

**Е.В. Мицкая,** заведующая кафедрой уголовного права, процесса и криминалистики Южно-Казахстанского государственного университета им. М. Ауэзова (Республика Казахстан), доктор юридических наук, профессор, член совета;

**Н.И. Полищук**, вице-президент Межрегиональной ассоциации теоретиков государства и права, профессор кафедры теории государства и права, международного и европейского права Юридического факультета Академии ФСИН России, доктор юридических наук, профессор, член совета;

**А.В. Попова**, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет), доктор юридических наук, кандидат философских наук, доцент, член совета;

**Ю.В. Романов,** генеральный директор патентно-правового холдинга «Романовы и партнеры», руководитель Русского центра права и консалтинга, член совета;

**Г.С. Скачкова**, зав. сектором трудового права и права социального обеспечения ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук», доктор юридических наук, профессор, член совета;

**С.П. Стёпкин,** доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Российского государственного социального университета, кандидат юридических наук, доцент, член Комиссии Ассоциации юристов России, член совета;

**Кари Сюнберг** (Kari Synberg), профессор факультета общественных и экономических наук Университета Восточной Финляндии, член правления Географического общества Финляндии, Финляндская Республика, доктор honoris causa Юридического института (Санкт-Петербург), доктор географических наук, член совета;

**Н.А. Фролова,** профессор кафедры теории государства и права им. Г.В. Мальцева ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор, член совета.

**ПОДПИСКА**
**в объединенном каталоге Пресса России «Подписка-2020»**
*Подписной индекс – 82596 (годовая подписка на 2020 г.)*
**Подписка в Агентстве:** по тел. (499) 152-8850 и/или (495) 661-2030,
по e-mail: arpk@akdi.ru arpk@bk.ru izdatcat@eg-online.ru
в **Каталоге российской прессы «ПОЧТА РОССИИ»**
*Подписной индекс – 24220 (первое полугодие 2020 г.)*
Журнал выходит 4 раза в год
**Телефон редакции:** (812) 325-98-90
**Адрес в Интернете:** http://lawinst-spb.ru;
**E-mail:** lawinst-spb@mail.ru

**Founder and Publisher**
Law Institute (St. Petersburg)
Interregional Association of Theorists of State and Law
**Chief Editor**
**M.B. Revnova**, Rector of the Law Institute (St. Petersburg), PhD
**Deputy Chief Editor**
**S.A. Komarov**, President of the Interregional Association of theoreticians of the state and law, scientific director of the Law Institute (St. Petersburg), Doctor of Law, Professor, honored worker of science and education of RAE
**Executive Secretary of the Editorial Board**
**A.V. Yakovlev**, associate Professor of the Department of theory and history of state and law of the Law Institute (St. Petersburg), PhD

**Editorial team:**

**R.N. Dusaev**, Head of common law disciplines Faculty of Law of Petrozavodsk State University, Doctor of Law, Professor;

**T.L. Komarova**, Vice-Rector for Science and Innovation of the Law Institute (St. Petersburg), PhD, associate professor;

**B.A. Revnov,** associate Professor of Department of constitutional and administrative law of law Institute (Saint Petersburg), PhD;

**E.V. Sereda**, professor of criminal law and procedure of the Law Institute (St. Petersburg), Doctor of Law, Professor;

**O.E. Starovoitova**, Professor of Theory and History of State and Law of the Law Institute (St. Petersburg), Doctor of Law, Professor.

**Editorial and publishing Council:**

**S.A. Komarov,** President of the Interregional Association of theoreticians of the state and law, scientific director of the Law Institute (St. Petersburg), Doctor of Law, Professor, honored worker of science and education of RAE, Chairman of the Council;

**V.A. Vinokurov,** Professor of the Department of theory and history of state and rights of the "St. Petersburg University of Emercom of Russia", Honored lawyer of the Russian Federation, Doctor of law, Professor, member of the Council;

**S.M. Vorobiev,** Professor of the Department of theory of state and law, international and European law, faculty of Law, Academy of the FSIN of Russia, Doctor of law, Professor, member of the Council;

**F.H. Galiev,** Professor of Theory of State and Law of the Bashkir State University, Doctor of Law, associate professor, member of the Council;

**A.M. Drozdova**, professor of the Department of legal culture and protection of human rights of the North-Caucasus Federal University, Doctor of Law, Professor, member of the Council;

**E.S.Ch. Kowalski**, Head of the Russian law, professor of legal theory and legal logic, Deputy Dean of Science Faculty of Law of the University of Lazarski (Uczelni Łazarskiego) in Warsaw (Poland), Doctor honoris causa of the Law Institute (St. Petersburg), Doctor of Political Sciences, Professor, member of the Council;

**M.E. Kruk-Jarosz** (Maria Kruk-Jarosz), deputy dean for doctoral studies of the University of Lazarski (Uczelni Łazarskiego) in Warsaw (Poland), Doctor honoris causa of the Law Institute (St. Petersburg), Doctor of Law, Professor, member of the Council;

**G.A. Martianov,** associate Professor of the Department of theory and history of state and law of the Law Institute (St. Petersburg), candidate of law, member of the Council;

**E.V. Mitskaya**, Head of the Department of Criminal Law, Criminology and process of the South Kazakhstan State University of Auezov (Kazakhstan), Doctor of Law, Professor, member of the Council;

**N.I. Polishchuk**, vice-president of the Interregional Association of theoreticians of State and Law, Professor of Theory of State and Law, International and European Law Faculty of Law of the Academy of the Federal Penitentiary Service of Russia, Doctor of Law, Professor, member of the Council;

**A.V. Popova**, a professor of the Department of legal regulation of economic activity, Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Ph.D., associate professor, member of the Council;

**Yu.V. Romanov,** General Director of the patent law holding "Romanovs and partners", head of the Russian center of law and consulting, member of the Council;

**G.S. Skachkova**, Head sector labor law and social security law of the «Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences», Doctor of Law, Professor, member of the Council;

**S.P. Stepkin,** associate Professor of the Department of civil law disciplines of the Russian state social University, Candidate of law, associate Professor, member of the Commission of the Association of lawyers of Russia, member of the Council;

**Kari Syunberg** (Kari Synberg), professor of the Faculty of Social and Economic Sciences of the University of Eastern Finland, a board member of the Geographical Society of Finland, the Republic of Finland, Doctor of Geographical Sciences, Doctor honoris causa of the Law Institute (St. Petersburg), member of the Council;

**N.A. Frolova**, a professor of the Department of Theory of State and Law named by G.V. Maltsev of «Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration», Doctor of Law, Professor, member of the Council.

---

**Информация для авторов:**

Ваши материалы (объемом до 0,6-1,0 усл.-печ. л.) направляйте по адресу:
199106, Санкт-Петербург, ул. Гаванская, 3.
Юридический институт (Санкт-Петербург).
Тел. (812) 325-98-90. E-mail: lawinst-spb@mail.ru

***Каждая статья должна сопровождаться рецензией!***

Просьба указывать свою должность, ученую степень, звание,
фамилию, имя и отчество, почтовый адрес и телефон

---

Свидетельство о регистрации ПИ № 2-4890 от 15 декабря 2000 г.
Формат 80x108/16. Подписано в печать 20.03.2020. Бумага офсетная.
Печать офсетная. Усл.-печ. л. 8,6. Уч.-изд. л. 8,8. Тираж 200 экз. Заказ № _____.
Отпечатано в типографии “OneBook.ru” ООО «Сам Полиграфист»
109316, г. Москва, Волгоградский проспект, дом 42, корпус 5, «Технополис».

© «Юридическая мысль», № 1 (117), 2020

На обложке – фрагмент картины
С. Дали «Рафаэлевская голова, разлетающаяся на куски» (1951)

# Юридическая мысль

2020 НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ 1 (117)
ОСНОВАН В 2001 ГОДУ

## СОДЕРЖАНИЕ

### 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

*Антонова К.Е.*
Правовой статус лечащего врача в современной России: сравнительный анализ законодательства в сфере охраны здоровья 1993 и 2011 годов ..... 10

*Ахунов Д.Р., Латыпова Н.С.*
Платон об идеальном государстве ..... 25

*Калашникова И.А., Рубанова Н.А.*
Лицензирование, аттестация и аккредитация как элементы контроля качества образования ..... 33

### 12.00.02 – Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право

*Винокуров В.А.*
Требования к лицам, осуществляющим функции по управлению государством, и их основные обязанности ..... 51

*Елисеева А.А., Сергевнин С.Л.*
Краткий исторический очерк современного отечественного федерализма: некоторые конституционно-правовые аспекты ..... 73

*Калхидов В.А.*
Становление института президентуры в России ..... 102

*Полищук Д.А.*
Решения Европейского Суда по правам человека и получение компенсации за неисполнение в разумный срок судебного акта в российском законодательстве ..... 122

**12.00.03 – Гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право**

*Тунян А.А.*
Понятие и виды объектов интеллектуальной собственности коммерческих организаций в Республике Армения и в Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) ..... 137

**12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право**

*Габдинуров А.И.*
Проблемы квалификации преступных действий по уклонению от уплаты платежей в бюджеты России ..... 152

**12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право**

*Мицкая Е.В.*
Об альтернативных формах разрешения уголовно-правовых конфликтов ..... 160

**В помощь преподавателю**

*Бастрыкин А.И.*
Лекция: «Преступления против мира и безопасности человечества: современные формы терроризма и экстремизма» ..... 171

# CONTENT

## 12.00.01 – Theory and history of law and state; history of law and state studies

*Antonova K.E.*
Legal status of the attending doctor in modern Russia:
comparative analysis of legislation in the field of health protection
in 1993 and 2011..... 18

*Akhunov D.R., Latypova N.S.*
Plato on the ideal state ..... 29

*Kalashnikova I.A., Rubanova N.A.*
Licensing, certification and accreditation
as elements of education 42
quality control .....

## 12.00.02 – Constitutional law, constitutional litigation, municipal law

*Vinokurov V.A.*
Requirements for persons performing functions on management
of the state, and their main responsibilities ..... 62

*Eliseeva A.A., Sergeevnin S.L.*
A brief historical outline of modern Russian federalism:
some constitutional and legal aspects ..... 87

*Kalkhidov V.A.*
The establishment of the institute of presidency in Russia ..... 112

*Polishchuk D.A.*
Decisions of the European Court of Human Rights
and Compensation for Failure to Enforce, within a Reasonable Time,
a Judicial Act in Russian Law ..... 129

## 12.00.03 – Civil law, business law, family law, private international law

*Tunyan A.A.*
The concept and types of intellectual property
of commercial organizations in the Republic of Armenia
and in the Russian Federation
(comparative legal analysis) ..... 144

## 12.00.04 – Financial law; tax law; budget law

*Gabdinurov A.I.*
Problems of qualification of criminal actions for evasion
of payments to the budgets of Russia..... 156

## 12.00.08 – Criminal law and criminology; penal law

*Mitskaya E.V.*
On alternative forms of resolution of criminal conflicts ..... 165

## To help the lecturer

*Bastrykin A.I.*
Lecture: “Crimes against the peace and security of mankind:
modern forms of terrorism and extremism” ..... 184

# 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

**УДК 342.0**
**DOI: 10.25839/MATGIP.2020.117.1.001**

## Правовой статус лечащего врача в современной России: сравнительный анализ законодательства в сфере охраны здоровья 1993 и 2011 годов

**К.Е. Антонова***

**Аннотация.** В статье раскрываются особенности правового регулирования деятельности медицинских работников на основе анализа Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и Закона РФ от 22 июля 1993 года № 5487-1 «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан». Научная новизна заключается в проведении такого анализа в рамках исследования норм права, касающихся непосредственно одного субъекта – лечащего врача. В результате исследования выделены основные изменения и дан их анализ, согласно которому Федеральный закон № 323-ФЗ, хотя и содержит спорные в какой-то части элементы с точки зрения этики и морали, права и обязанности медицинских работников регламентирует достаточно полно, положения, касающиеся таких обязанностей, направлены на улучшение качества оказания медицинских услуг.

**Ключевые слова:** медицина, право, правовой статус, лечащий врач, особенности деятельности медицинских работников, обязанности врача, права врача, закон о медицинской деятельности.

В 2020 году должна закончиться реформа здравоохранения, проводимая в Российской Федерации. Ее начало фактически было ознаменовано принятием Федерального закона от 29.11.2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» [2]. Изначально, целью этой реформы была «оптимизация расходов за счёт закрытия неэффективных больниц и строительство высокотехнологичных медицинских центров [9]». И, дейст-

* *Антонова Кристина Евгеньевна*, аспирант кафедры теории и истории государства и права и международного права Тюменского государственного университета, магистр юриспруденции. E-mail: kristy-tumen@mail.ru

вительно, количество медицинских учреждений было сокращено, а недостаток медицинских кадров проявился более явно. Так, только в 2018 году в 55 регионах количество врачей значительно уменьшилось, при этом, согласно общей статистике по стране прирост составил 0,07% за год [8]. Лидерами по оттоку врачей стали на конец 2018 года Чукотский автономный округ (сокращение на 5,3%), Республика Алтай (сокращение на 4,4%), Псковская (сокращение на 4,2%) и Костромская (сокращение на 3,8%) области, а также Калмыкия, где показатель снижения – 3,5% [9].

В настоящее время правовой статус работников медицинской сферы имеет значительную степень проработки законодателем и регулируется Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», вступившим в силу 22 ноября 2011 г. (далее по тексту – Основы 2011 года) [3].

Законодательство в сфере охраны здоровья граждан и регулирования медицинской деятельности, основывается на нормах Конституции Российской Федерации. В нашей стране охрана здоровья населения обеспечивается государственной, муниципальной и частной системами здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию [6, ст. 41].

Кроме Конституции РФ и принимаемых в соответствии с нею других федеральных законов, нормативных правовых актов РФ, имеется законодательство субъектов РФ, нормы которого (как и иных нормативных правовых актов) не должны противоречить Основам 2011 года, в случае наличия же такого противоречия должны применяться нормы именно Федерального закона № 323. По общему правилу, в случае, «если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим законом правила в сфере охраны здоровья, применяются правила международного договора» [3, ст. 3].

Указанный Федеральный закон создает правовую основу регулирования медицинской деятельности, закрепляя главные принципы охраны здоровья граждан. Он же регулирует отношения, возникающие в данной сфере, к которым, кроме правовых, экономических и организационных основ охраны здоровья, гарантий человека и гражданина в этой области, относятся права и обязанности медицинских и фармацевтических работников.

Исходя из положений ст. 41 Конституции РФ, затрагивающих вопросы права каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, медицинские работники по своей сути являются центральным звеном в системе общественных отношений, направленных на реализацию конституционных положений об оказании медицинской помощи гражданам [6, с. 91–95]. Условия трудовой деятельности медицинских работников, непосредственный объект этой деятельности (здоровье человека), а также регулирование ее правовыми и этическими нормами – все это особенности правового статуса медицинских работников, также позволяет говорить об особенностях медицинской деятельности в целом, среди которых можно перечислить следующие: направленность на сохранение здоровья и жизни человека; повышенное психическое напряжение, вредные и опасные условия труда;

риск заражения инфекционными и иными заболеваниями при исполнении трудовых обязанностей; повышенная юридическая ответственность, предполагающая ограничение некоторых трудовых прав медицинских работников; необходимость соблюдения медицинскими работниками врачебной этики и врачебной тайны.

Право на осуществление медицинской деятельности в РФ имеют лица, получившие медицинское или иное образование РФ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и имеющие свидетельство об аккредитации специалиста [3, ст. 69]. Кроме того, «право на такую деятельность имеют педагогические и научные работники, имеющие сертификат специалиста либо свидетельство об аккредитации специалиста, осуществляющие практическую подготовку обучающихся в соответствии со ст. 82 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [4], а также научные работники, имеющие сертификат специалиста либо свидетельство об аккредитации специалиста, осуществляющие научные исследования в сфере охраны здоровья» [3, ст. 69]. При этом, на них распространяются все права, обязанности и ответственность медицинских работников.

Особенности профессиональной деятельности и закрепленных в законодательстве специфических характеристик труда медицинских работников требуют применения особого правового регулирования, основанного на дифференцированных нормах, так как «медицинский работник – физическое лицо, которое имеет медицинское или иное образование, работает в медицинской организации и в трудовые (должностные) обязанности которого входит осуществление медицинской деятельности, либо физическое лицо, которое является индивидуальным предпринимателем, непосредственно осуществляющим медицинскую деятельность [3, ст. 2]».

Медицинские работники имеют право на основные гарантии, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами РФ, в том числе на:

1) создание руководителем медицинской организации соответствующих условий для выполнения трудовых обязанностей, включая обеспечение необходимым оборудованием;

2) профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации за счет средств работодателя;

3) профессиональную переподготовку за счет средств работодателя или иных средств, предусмотренных на эти цели законодательством РФ, при невозможности выполнять трудовые обязанности по состоянию здоровья и при увольнении работников в связи с сокращением численности или штата, в связи с ликвидацией организации;

4) прохождение аттестации для получения квалификационной категории в порядке и в сроки, определяемые уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а также на дифференциацию оплаты труда по результатам аттестации;

5) стимулирование труда в соответствии с уровнем квалификации, со спецификой и сложностью работы, с объемом и качеством труда, а также конкретными результатами деятельности;

6) создание профессиональных некоммерческих организаций;

7) страхование риска своей профессиональной ответственности.

Кроме того, Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления вправе устанавливать дополнительные гарантии и меры социальной поддержки медицинским работникам за счет соответственно бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [3, ст. 72].

Медицинские работники, осуществляя свою деятельность в соответствии с законодательством РФ, руководствуясь принципами медицинской этики и деонтологии, обязаны оказывать медицинскую помощь в соответствии со своей квалификацией, должностными инструкциями, служебными и должностными обязанностями; соблюдать врачебную тайну; совершенствовать профессиональные знания и навыки путем обучения по дополнительным профессиональным программам в образовательных и научных организациях в порядке и в сроки, установленные уполномоченным федеральным органом исполнительной власти; назначать лекарственные препараты в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти; сообщать уполномоченному должностному лицу медицинской организации информацию, предусмотренную Федеральным законом от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» [5] и частью 3 статьи Основ 2011 года [3, ст. 73].

Исходя из буквального толкования положений ст. 3 Основ 2011 года, отдельно из перечня медицинских работников выделена профессия *лечащего врача*, на которого возложены функции по организации и непосредственному оказанию пациенту медицинской помощи в период наблюдения за ним и его лечения [3, ст. 70].

Лечащий врач назначается руководителем медицинской организации (подразделения медицинской организации) и/или выбирается пациентом с учетом согласия врача. Правовой статус лечащего врача составляют как права и обязанности медицинских работников, так права и обязанности, характеризующие его специальный правовой статус. Кроме того, он обладает общеправовым правовым статусом личности. Его честь, достоинство, деловая репутация, личностная неприкосновенность находится под защитой закона.

Так лечащий врач организует своевременное квалифицированное обследование и лечение пациента; устанавливает диагноз, который является основанным на всестороннем обследовании пациента и составленным с использованием медицинских терминов медицинским заключением о заболевании (состоянии) пациента, в том числе, явившемся причиной смерти пациента; предоставляет информацию о состоянии здоровья пациента; по требованию пациента или его законного представителя приглашает для консультаций врачей-специалистов; при необходимости созывает консилиум врачей для целей изъятия органов и тканей для трансплантации (пересадки) у живого донора (при наличии его информированного добровольного согласия); по своей инициативе созывает консилиум врачей в медицинской организации либо вне медицинской организации (включая дистанционный консилиум врачей); принимает решение о медицинском вмешатель-

стве без согласия гражданина, одного из родителей или иного законного представителя в случаях, указанных в п. 1 ч. 10 ст. 20 Основ 2011 года [3, ст. 70].

Трудовая функция врача, включающая в себя работу соответственно занимаемой должности в рамках штатного расписания, профессию, определенную специализацию с указанием непосредственной квалификации, конкретный вид выполняемой работы, отражает обязанности врача, перечисленные выше. Невыполнение, ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей влечет юридическую ответственность врача, подразделяемую на материальную, дисциплинарную, уголовную, которая определяется неблагоприятными последствиями, наступившими по вине врача у работодателя или третьих лиц.

Стоит отметить, что ранее определение понятия «медицинский работник» в российском законодательстве отсутствовало. Закон РФ от 22 июля 1993 года № 5487-1 «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан» (далее по тексту – Основы 1993 года) [1] содержал только перечень условий, необходимых для занятия медицинской деятельностью. К ним относились наличие высшего или среднего медицинского образования, диплом, специальное звание, сертификат специалиста, а в некоторых случаях лицензия. Однако, как было отмечено профессором Ю. Д. Сергеевым, «коренные преобразования в социальной и экономической областях окончательно утвердили положение о необходимости четкой регламентации действующим законодательством медицинской профессии [7, с. 5]». Логично предположить, что аналогичным пониманием законодатель руководствовался при включении определения медицинского работника в Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ [3].

Понятие же «лечащий врач» не ново для российского законодателя, хотя ранее, до принятия Основ 2011 года, Основы 1993 года содержали более широкий перечень субъектов, имеющих право на осуществление медицинской деятельности, а также свое определение данного термина.

Так, помимо существования такой специализации, как лечащий врач, Основы 1993 года предусматривали для граждан права на занятия частной медицинской практикой, народной медициной (целительством) и медицинской и фармакологической деятельностью [1].

Осуществление медицинской и фармакологической деятельности есть реализация права на занятие медицинской и фармацевтической деятельностью в Российской Федерации и имеют такую возможность лишь лица, получившие высшее или среднее медицинское и фармацевтическое образование в Российской Федерации, имеющие диплом и специальное звание, а также сертификат специалиста и лицензию на осуществление медицинской или фармацевтической деятельности.

Право на занятие фармацевтической деятельностью в Российской Федерации имеют также лица, получившие высшее или среднее медицинское образование в Российской Федерации, сертификат специалиста и дополнительное профессиональное образование в части розничной торговли лекарственными препаратами, работающие в обособленных подразделениях медицинских организаций, имеющих лицензию на фармацевтическую дея-

тельность (амбулаториях, фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктах, центрах (отделениях) общей врачебной (семейной) практики), расположенных в сельских поселениях, в которых отсутствуют аптечные организации [3, ст. 54].

Статья 58 Основ 1993 года закрепляет следующее: «лечащий врач – это врач, оказывающий медицинскую помощь пациенту в период его наблюдения и лечения в медицинской организации, а также врач, занимающийся частной практикой. Лечащим врачом не может быть врач, обучающийся в высшем медицинском учебном заведении или образовательном учреждении послевузовского профессионального образования [1, ст. 58]». Особенности деятельности установлены положениями вышеупомянутой статьи, среди них: процесс назначения лечащего врача, вопросы, касающиеся его замены, ответственность, особенности отказа от ведения/лечения пациента.

Исходя из результатов сравнительного анализа, мы видим, что отличия в терминологии и содержании статей Основ 1993 года и Основ 2011 года заключаются в следующем:

1. Определение термина «лечащий врач» исключено из формулировки статьи, врач частной практики не рассматривается в качестве субъекта медицинской деятельности. Ранее термином «лечащий врач» определялись как врачи, оказывающие медицинскую помощь в пределах медицинского учреждения, так и врачи частной практики (за его пределами), сегодня лечащим врачом может считаться только врач – сотрудник медицинского учреждения. Таким образом, разделяются, в частности, понятия «медицинская помощь» и «медицинские услуги», которые по существу диаметрально противоположны, так как первое гарантируется Конституцией РФ, предполагает безвозмездные начала, оказывается на базе государственного медицинского учреждения его сотрудниками, тогда как услуги предполагают, согласно гражданскому законодательству возмездность их оказания.

2. Обязанность лечащего врача по подбору замены в случае отказа от пациента возлагается на руководителя медицинского учреждения (упразднена обязанность лечащего врача выбирать себе замену в случае отказа от лечения пациента), что должно исключить влияние человеческого фактора в контексте субъективного отношения врача, подлежащего замене, к пациенту. Аналогичная мотивация, по нашему мнению, и у изменений, связанных с конкретизацией лиц, которые могут согласовать отказ лечащего врача от наблюдения и лечения пациента, ранее закрепленные основания для отказа упразднены, перечень является открытым, основным условием остается отсутствие угрозы жизни пациента и здоровью окружающих.

3. Допускается созыв консилиума по закрытому перечню оснований, а именно при принятии решения об изъятии органов и тканей для трансплантации (пересадки), которое допускается у живого донора при наличии его информированного добровольного согласия. В Основах 1993 года такой перечень был открытым [1].

Данная формулировка дает основания для предположений о возможных вопросах, связанных с трансплантацией органов. Ранее в Основах

1993 года фиксировался запрет на куплю-продажу и коммерческие сделки, связанные с органами человека, устанавливая для лиц, участвующих в таких сделках уголовную ответственность. Основы же 2011 года такого запрета не содержат. Кроме того, они так же не содержат указания на родственную связь между донором и реципиентом, достаточно информированного добровольного согласия на пересадку.

В совокупности эти факторы, не говоря о приживаемости чужих тканей реципиенту и прочих специфических моментах, связанных непосредственно с медицинскими вопросами трансплантологии, могут вызывать опасения о возможном расширении сферы спекулятивных отношений в данной области. Однако, при наличии должной регламентации и отсутствии коррумпированности и злоупотребления фактором исключения ранее имеющегося условия об обязательной родственной связи между донором и реципиентом, такие условия, напротив, расширяют возможности для трансплантологии и оказания медицинской помощи посредством таких операций.

4. Согласно Основам 2011 года, экспертиза временной нетрудоспособности проводится лечащим врачом, который единолично выдает гражданам листки нетрудоспособности сроком до пятнадцати календарных (в Основах 1993 года период – тридцати) дней включительно, а в случаях, установленных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, – фельдшером либо зубным врачом, которые единолично выдают листок нетрудоспособности на срок до десяти календарных дней включительно (3, ст. 59). Право на выдачу листков нетрудоспособности остается за лечащим врачом, однако период действия сокращен, а продление допускается только по решению врачебной комиссии, а не единолично. Основы 2011 года сократили полномочия лечащего врача в этой части.

Этот аспект, по нашему мнению, так же направлен на улучшение качества оказания медицинской помощи, так как квалифицированная комиссия при длящемся заболевании может скорректировать процесс лечения, уменьшая влияние мнения одного врача, что должно приводить к росту качества лечения.

5. Закреплено право лечащего врача отказаться от проведения искусственного прерывания беременности. Давать оценку изменениям такого рода с этической точки зрения проблематично, так как каждая женщина имеет право на решение вопросов материнства самостоятельно. Однако, часть научного и медицинского сообщества считает, что это «положение соответствует и морали, и принципам международных этических документов врачебного сообщества [7]».

6. Остальные изменения направлены на организационную составляющую деятельности медицинских работников, к ним относятся: регламентация полномочий лечащего врача по рекомендациям необходимого лекарственного препарата, медицинского изделия, специализированного продукта лечебного питания или заменителя грудного молока без взимания платы в соответствии с законодательством РФ; регламентация установки диагноза пациенту; предусмотрена возможность делегирования отдельных функций лечащего врача руководителем медицинской организации при организа-

ции оказания первичной медико-санитарной помощи и скорой медицинской помощи на фельдшера либо акушерку в установленном порядке.

Перечень оснований несения ответственности расширен и имеет отсылочный к нормам законодательства характер (уголовная, материальная и дисциплинарная ответственность согласно соответствующим нормам права).

Таким образом, по нашему мнению, Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», хотя и частично содержит спорные элементы с точки зрения этики и морали, права и обязанности медицинских работников регламентируются достаточно полно, положения, касающиеся таких обязанностей, направлены на улучшение качества оказания медицинских услуг.

**Библиографический список**

1. Закон РФ от 22.07.1993 № 5487-1 «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан». (утв. ВС РФ 22.07.1993 № 5487-1) (ред. от 07.12.2011).

2. Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», «Российская газета», № 274, 03.12.2010.

3. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации // http://www.pravo.gov.ru, 22.11.2011.

4. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации // http://www.pravo.gov.ru.

5. Федеральный закон от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» // Официальный интернет-портал правовой информации // http://www.pravo.gov.ru.

6. Комментарий к Конституции Российской Федерации / С.А. Комаров [и др.]; под ред. С.А. Комарова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 333 с. – (Серия: Профессиональные комментарии).

7. Трудовое право в здравоохранении России / Под ред. Ю. Д. Сергеева. – М.: Изд. МИА, 2007. – 360 с.

8. В правительстве РФ признали неудачной оптимизацию здравоохранения // URL: https://www.svoboda.org/a/30250898.html. 03.11.2019. (Дата обращения 12.01.2020).

9. Минздрав обнаружил сокращение числа врачей в 55 регионах. // URL: https://www.rbc.ru/society/31/10/2019/5db9c1e99a79477c93e750cb? from=from_main. (Дата обращения 12.01.2020).

10. Силуянова И. В. Сравнительный анализ федеральных законов о здравоохранении в Российской Федерации с этической точки зрения. – «Медицинское право», 2012. – № 3. // URL: http://center-bereg.ru/ f475.html. (Дата обращения: 07.02.2020).

**Для цитирования:** *Антонова К.Е.* Правовой статус лечащего врача в современной России: сравнительный анализ законодательства в сфере охраны здоровья 1993 и 2011 годов // Юридическая мысль. – 2020. – № 1 (117). – С. 10–17.

# Legal status of the attending doctor in modern Russia: comparative analysis of legislation in the field of health protection in 1993 and 2011

**K.E. Antonova***

**Annotation**. The article reveals the peculiarities of the legal regulation of the activities of medical workers on the basis of the analysis of the Federal Law of November 21, 2011 No. 323-FZ "On the Basics of Protecting the Health of Citizens in the Russian Federation" and the Law of the Russian Federation of July 22, 1993 No. 5487-1 "Basics of the Law of the Russian Federation on Protection health of citizens". Scientific novelty consists in conducting such an analysis as part of a study of the rules of law relating directly to one subject – the attending physician. As a result, the main changes are highlighted and their analysis is given, according to which Federal Law No. 323-FZ, although it contains elements that are controversial in some part from the point of view of ethics and morality, regulates the rights and obligations of medical workers quite fully, the provisions regarding such duties, aimed at improving the quality of medical services.

**Keywords:** medicine, law, legal status, attending physician, features of the activities of medical workers, duties of a doctor, doctor's rights, law on medical activities.

In 2020, the health care reform in the Russian Federation should end. Its beginning was actually marked by the adoption of Federal Law of November 29, 2010 No. 326-FZ "On Compulsory Medical Insurance in the Russian Federation" [2]. Initially, the goal of this reform was "optimizing costs by closing inefficient hospitals and building high-tech medical centers" [9]. And, indeed, the number of medical institutions has been reduced, and the lack of medical personnel has manifested itself more clearly. So, only in 2018 in 55 regions the number of doctors decreased significantly, while, according to general statistics for the country, the increase was 0.07% per year [8]. The leaders in the outflow of doctors at the end of 2018 were the Chukotka Autonomous Region (a decrease of 5.3%), the Altai Republic (a decrease of 4.4%), the Pskov Region (a decrease of 4.2%) and the Kostroma Region (a decrease of 3.8%) of the region, as well as Kalmykia, where the decline is 3.5% [9].

Currently, the legal status of medical workers has a significant degree of development by the legislator and is regulated by the Federal Law of November 21, 2011 No. 323-FZ "On the Basics of Protecting the Health of Citizens in the Russian Federation", which entered into force on November 22, 2011 (hereinafter – Basics of 2011) [3].

Legislation in the field of protecting the health of citizens and the regulation of medical activity is based on the norms of the Constitution of the Russian Federation. In our country, public health is ensured by state, municipal

* *Antonova Kristina Evgenievna*, graduate student of the Department of Theory and History of State and Law and International Law, Tyumen State University, Master of Law. E-mail: kristy-tumen@mail.ru

and private health systems, activities that promote human health, the development of physical culture and sports, and environmental and sanitary-epidemiological well-being are encouraged [6, Art. 41].

In addition to the Constitution of the Russian Federation and other federal laws, regulatory legal acts of the Russian Federation adopted in accordance with it, there is legislation of the constituent entities of the Russian Federation, the norms of which (as well as other regulatory legal acts) should not contradict the 2011 Fundamentals, if there is such a contradiction, the norms should be applied specifically Federal Law No. 323. As a general rule, in the event that "if an international treaty of the Russian Federation establishes other rules than the rules provided for by this law in the field of health protection, the rules of the international treaty apply" [3, Art. 3].

The aforementioned Federal Law creates the legal basis for the regulation of medical activity, fixing the main principles of protecting public health. It also regulates relations arising in this area, which, in addition to the legal, economic and organizational foundations of protecting health, guarantees of a person and a citizen in this area, include the rights and obligations of medical and pharmaceutical workers.

Based on the provisions of Article 41 of the Constitution of the Russian Federation, affecting the right of everyone to protection of health and medical care, medical workers are inherently the central links in the system of public relations aimed at implementing constitutional provisions on the provision of medical care to citizens [6, p. 91–95]. The working conditions of medical workers, the immediate object of this activity (human health), as well as the regulation of its legal and ethical standards – all these are features of the legal status of medical workers, also allows you to talk about the peculiarities of medical activity in general, among which are the following: focus on preservation of human health and life; increased mental stress, harmful and dangerous working conditions; the risk of infection with infectious and other diseases in the performance of labor duties; increased legal liability, which implies the restriction of certain labor rights of medical workers; the need for medical professionals to comply with medical ethics and medical secrets.

The rights to carry out medical activities in the Russian Federation are persons who have received medical or other education in the Russian Federation in accordance with federal state educational standards and have a certificate of accreditation of a specialist [3, Art. 69]. In addition, "the right to such activities is teaching and research workers who have a certificate of a specialist or a certificate of accreditation of a specialist who carry out practical training of students in accordance with Art. 82 of the Federal Law of December 29, 2012 No. 273-FZ "On Education in the Russian Federation" [4], as well as scientists who have a specialist certificate or a certificate of accreditation of a specialist performing scientific research in the field of health care" [3, Art. 69]. At the same time, they are subject to all the rights, duties and responsibilities of medical workers.

The features of professional activity and the specific characteristics of the labor of medical workers enshrined in the legislation require the use of special legal regulation based on differentiated norms, since "a medical worker is an

individual who has a medical or other education, works in a medical organization and in labor (official) duties which includes the implementation of medical activities, or an individual who is an individual entrepreneur directly engaged in medical activities" [3, Art. 2].

Medical workers have the right to basic guarantees provided by labor legislation and other regulatory legal acts of the Russian Federation, including:

1) the creation by the head of a medical organization of appropriate conditions for the performance of labor duties, including the provision of necessary equipment;

2) vocational training, retraining and advanced training at the expense of the employer;

3) professional retraining at the expense of the employer or other funds provided for these purposes by the legislation of the Russian Federation, if it is impossible to perform labor duties due to health reasons and when dismissing employees due to a reduction in the number or staff due to the liquidation of the organization;

4) passing certification to obtain a qualification category in the manner and within the terms determined by the authorized federal executive body, as well as differentiating wages based on certification results;

5) labor stimulation in accordance with the level of qualification, with the specifics and complexity of work, with the volume and quality of labor, as well as specific results of activities;

6) the creation of professional non-profit organizations;

7) risk insurance of their professional liability.

In addition, the Government of the Russian Federation, state authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local governments have the right to establish additional guarantees and measures of social support for medical workers from the corresponding appropriations of the federal budget, budgets of constituent entities of the Russian Federation and local budgets [3, Art. 72].

Medical workers, carrying out their activities in accordance with the legislation of the Russian Federation, guided by the principles of medical ethics and deontology, are obliged to provide medical assistance in accordance with their qualifications, job descriptions, official and official duties; observe medical confidentiality; to improve professional knowledge and skills through training in additional professional programs in educational and scientific organizations in the manner and within the time limits established by the authorized federal executive body; prescribe drugs in the manner prescribed by the authorized federal executive body; to inform the authorized official of the medical organization the information required by the Federal Law of April 12, 2010 No. 61-FZ "On the Circulation of Medicines" [5] and part 3 of the article of the Fundamentals of 2011 [3, Art. 73].

Based on the literal interpretation of the provisions of Article 3 Basics of 2011, separately from the list of medical workers the profession of the attending physician is allocated, which is entrusted with the functions of organizing and directly providing the patient with medical care during the period of observation and treatment [3, Art. 70].

The attending physician is appointed by the head of the medical organization (unit of the medical organization) and / or is selected by the patient with the consent of the doctor. The legal status of the attending physician is made up of the rights and obligations of medical workers, as well as the rights and obligations characterizing his special legal status. In addition, he has the general legal status of an individual. His honor, dignity, business reputation, and personal integrity are protected by law.

So the attending physician organizes timely qualified examination and treatment of the patient; establishes a diagnosis, which is based on a comprehensive examination of the patient and compiled using medical terms, a medical opinion on the disease (condition) of the patient, including the cause of death of the patient; provides information about the patient's health status; at the request of the patient or his legal representative, invites specialist doctors for consultation; if necessary, convenes a consultation of doctors for the purpose of removing organs and tissues for transplantation (transplantation) from a living donor (in the presence of his informed voluntary consent); on his own initiative convenes a consultation of doctors in a medical organization or outside a medical organization (including a remote consultation of doctors); makes a decision on medical intervention without the consent of a citizen, one of the parents or another legal representative in the cases referred to in paragraph 1 of paragraph 10 of Art. 20 Basics of 2011 [3, Art. 70].

The doctor's labor function, which includes the work of the respective position within the staffing table, the profession, a certain specialization with direct qualifications, the specific type of work performed, reflects the doctor's responsibilities listed above. Failure to perform, improper performance of labor duties entails the legal liability of the doctor, divided into material, disciplinary, criminal, which is determined by adverse consequences that occurred due to the fault of the doctor from the employer or third parties.

It is worth noting that previously the definition of "medical worker" was not in Russian law. The Law of the Russian Federation of July 22, 1993 No. 5487-1 "Fundamentals of the legislation of the Russian Federation on the protection of the health of citizens" (hereinafter referred to as the Principles of 1993) [1] contained only a list of conditions necessary for engaging in medical activities. These included the presence of a higher or secondary medical education, a diploma, a special rank, a certificate of a specialist, and in some cases a license. However, as noted by Professor Yu. D. Sergeev, "radical transformations in the social and economic fields have finally approved the provision on the need for clear regulation by the current legislation of the medical profession" [7, p. 5]. It is logical to assume that the legislator was guided by a similar understanding when including the definition of a medical professional in Federal Law of November 21, 2011 No. 323-FZ [3].

The concept of "attending physician" is not new to the Russian legislator, although earlier, before the adoption of the 2011 Fundamentals, the 1993 Fundamentals contained a wider list of entities entitled to carry out medical activities, as well as their own definition of this term.

So, in addition to the existence of such specialization as the attending physician, the 1993 Fundamentals provided for citizens the right to engage in

private medical practice, traditional medicine (healing), and medical and pharmacological activities [1].

The implementation of medical and pharmacological activities is the exercise of the right to engage in medical and pharmaceutical activities in the Russian Federation and only persons who have received higher or secondary medical and pharmaceutical education in the Russian Federation, have a diploma and special rank, as well as a specialist certificate and a license to exercise such an opportunity medical or pharmaceutical activities.

The right to engage in pharmaceutical activities in the Russian Federation is also available to persons who have received higher or secondary medical education in the Russian Federation, a specialist certificate and additional professional education in the field of pharmaceutical retail, working in separate units of medical organizations licensed for pharmaceutical activities (outpatient clinics, feldsher and feldsher-midwife centers, centers (departments) of general medical (family) practice) located in rural settlements in which there are no pharmacy organizations [3, Art. 54].

Article 58 of the 1993 Fundamentals enshrines the following: “the attending physician is a doctor who provides medical care to a patient during his observation and treatment in a medical organization, as well as a physician engaged in private practice. The attending physician cannot be a doctor studying at a higher medical educational institution or an educational institution of postgraduate professional education” [1, Art. 58]. Features of the activity are established by the provisions of the aforementioned article, among them: the process of appointing a doctor, questions regarding his replacement, responsibility, especially the refusal to conduct / treat a patient.

Based on the results of the comparative analysis, we see that the differences in the terminology and content of the articles of the Fundamentals of 1993 and the Fundamentals of 2011 are as follows:

1. The definition of the term “attending physician” is excluded from the wording of the article; a private practitioner is not considered as a subject of medical activity. Previously, the term “attending physician” defined both doctors providing medical care within a medical institution and private practitioners (outside it), today only a doctor who is an employee of a medical institution can be considered as a treating doctor. Thus, in particular, the concepts of “medical care” and “medical services” are separated, which are essentially diametrically opposed, since the first is guaranteed by the Constitution of the Russian Federation, involves gratuitous beginnings, is provided on the basis of a state medical institution by its employees, while services assume according to civil law, the retribution of their provision.

2. The duty of the attending physician to select a replacement in case of refusal of the patient rests with the head of the medical institution (the obligation of the attending physician to choose a replacement in case of refusing to treat the patient is canceled), which should exclude the influence of the human factor in the context of the subjective attitude of the doctor to be replaced to the patient. In our opinion, similar motivation for changes related to the concretization of persons who can agree on the refusal of the attending physician to follow up and treat the patient, the previously established grounds for re-

fusal are canceled, the list is open and the main condition remains the absence of a threat to the patient's life and the health of others.

3. It is allowed to convene a consultation on a closed list of grounds, namely when deciding on the removal of organs and tissues for transplantation (transplantation), which is allowed from a living donor in the presence of his informed voluntary consent. In the 1993 Fundamentals, such a list was open [1].

This wording gives rise to assumptions about possible issues related to organ transplantation. Earlier, in the 1993 Fundamentals, a ban on sale and purchase and commercial transactions related to human organs was fixed, establishing criminal liability for persons participating in such transactions. The basics of 2011 do not contain such a ban. In addition, they also do not contain an indication of a family relationship between the donor and the recipient, sufficiently informed voluntary consent to the transplant.

Together, these factors, not to mention the survival of foreign tissues to the recipient and other specific aspects directly related to the medical issues of transplantology, may raise concerns about the possible expansion of the scope of speculative relations in this area. However, if there is proper regulation and the absence of corruption and abuse of the factor of exclusion of the previously existing condition about the obligatory family relationship between the donor and the recipient, such conditions, on the contrary, expand the possibilities for transplantology and medical care through such operations.

4. According to the 2011 Fundamentals, the examination of temporary disability is carried out by the attending physician, who single-handedly issues disability certificates to citizens for up to fifteen calendar (in the 1993 Basics, a period of thirty) days, inclusive, and in cases established by the authorized federal executive body, a medical assistant or by a dentist who single-handedly issue a disability certificate for a period of up to ten calendar days inclusive (3, Art. 59). The right to issue disability certificates remains with the attending physician, however, the validity period is shortened, and extension is allowed only by decision of the medical commission, and not individually. The 2011 basics reduced the powers of the attending physician in this part.

This aspect, in our opinion, is also aimed at improving the quality of medical care, since a qualified commission for a continuing illness can adjust the treatment process, reducing the influence of the opinion of one doctor, which should lead to an increase in the quality of treatment.

5. The right of the attending physician to refuse to carry out an artificial termination of pregnancy is fixed. Evaluating changes of this kind from an ethical point of view is problematic, since every woman has the right to resolve maternity issues on her own. However, part of the scientific and medical community believes that this “provision is consistent with morality and the principles of international ethical documents of the medical community” [7].

6. The remaining changes are aimed at the organizational component of the activities of medical workers, these include: regulation of the authority of the attending physician on the recommendations of the necessary drug, medical device, specialized medical nutrition product or breast milk substitute without charging in accordance with the legislation of the Russian Federation; regulation of the diagnosis of the patient; it is possible to delegate certain func-

tions of the attending physician by the head of the medical organization when organizing the provision of primary health care and emergency medical care to a feldsher or midwife in the prescribed manner.

The list of grounds for liability has been expanded and has a nature of a character (criminal, material and disciplinary liability in accordance with the relevant rules of law).

So, in our opinion, Federal Law of November 21, 2011 No. 323-FZ "On the Basics of Protecting the Health of Citizens in the Russian Federation", although it partially contains controversial elements from the point of view of ethics and morality, the rights and obligations of medical workers are fully regulated, provisions regarding such responsibilities are aimed at improving the quality of medical services.

**Bibliographic list**

1. The law of the Russian Federation of July 22, 1993 No. 5487-1 "Fundamentals of the legislation of the Russian Federation on the protection of public health" (approved by the RF Armed Forces on July 22, 1993 No. 5487-1) (as amended on December 7, 2011).

2. Federal Law of November 29, 2010 No. 326-FZ (as amended on December 2, 2019) "On Compulsory Health Insurance in the Russian Federation" //Rossiyskaya Gazeta, 03/03/2010.

3. Federal Law of November 21, 2011 No. 323-FZ (as amended on December 27, 2019) "On the Basics of Protecting the Health of Citizens in the Russian Federation" (as amended and supplemented, entered into force on 01/08/2020) // Official Internet portal of legal information // http://www.pravo.gov.ru, 11/22/2011.

4. Federal law dated December 29, 2012 No. 273-FZ "On education in the Russian Federation" // Official Internet portal of legal information // http://www.pravo.gov.ru.

5. Federal law of April 12, 2010 No. 61-FZ "On the circulation of medicines" // Official Internet portal of legal information // http://www.pravo.gov.ru.

6. Commentary on the Constitution of the Russian Federation / S. A. Komarov [et al.]; under the editorship of S.A. Komarov. 3rd ed., Revised. and add. Moscow: Yurayt Publishing House, 2019. 333 p. (Series: Professional Comments).

7. Labor law in healthcare in Russia / Ed. Yu. D. Sergeev. Moscow, 2007. 360 p.

8. The Government of the Russian Federation found the optimization of healthcare unsuccessful // URL: https://www.svoboda.org/a/30250898.html. 11/03/2019. (Date of treatment 01/12/2020).

9. The Ministry of Health found a reduction in the number of doctors in 55 regions. // URL: https://www.rbc.ru/society/31/10/2019/5db9c1e99 a79477c 93e750 cb?from = from_main (Date of treatment 01/12/2020).

10. Siluyanova I. V. A comparative analysis of federal laws on health care in the Russian Federation from an ethical point of view // Medical Law, 2012. No. 3. // URL: http://center-bereg.ru/ f475.html. (Date of treatment: 02/07/2020).

**For citation:** Antonova K.E. The legal status of the attending physician in modern Russia: a comparative analysis of legislation in the field of health protection of 1993 and 2011 // Legal Thought. 2020. No. 1 (117). P. 18–24.

**УДК 342.0**
**DOI: 10.25839/MATGIP.2020.117.1.002**

# Платон об идеальном государстве

**Д.Р. Ахунов***
**Н.С. Латыпова****

**Аннотация.** В настоящей статье проводится анализ учения Платона об идеальном государстве. Раскрывается понятие «идеальное государство» по Платону, выделяются основные формы правления в идеальном государстве с точки зрения философа, деление государственных форм на две большие группы, также большое внимание уделено определению места просвещенного класса в государстве.

**Ключевые слова:** Платон, идеальное государство, общество, справедливость.

Основное содержание работы Платона «Государство» состоит в изучении идеального государства, которого не было, и нет. Общество до сих пор находится в поисках пути построения идеального государства. Как отмечает В. Ф. Асмус: «Это модель «идеального» государства, то есть такого, которое должно было бы по убеждению Платона существовать, но которого до сих пор еще не было и не существует нигде в реальности. Тем самым диалог «Государство» включается в литературный род или жанр так называемых утопий» [1, с. 597].

Трактат Платона посвящен социально-политическим вопросам и написан в необычном жанре – диалога между Сократом и Главконом, Адемантом, Кефалом и др. В этом произведении Платон рассуждает о модели «идеального», лучшего государства. Указанная модель Платона представляет собой не описание какого-либо существующего государства, а напротив – модель государства, которого нигде и никогда не было, но которое должно возникнуть, т.е. Платон, говоря об идеальном государстве, создает проект, утопию.

Идеальное государство по Платону признается реализацией идей и максимально возможного воплощения мира идей в земной общественно-политической жизни. Создавая идеальное общество, Платон проводит аналогию между справедливым человеком и справедливым государством.

Он пишет, что *разумному* началу человеческой души соответствует схожее *совещательное* начало и оно присуще сословию *правителей*. *Яростному* началу человеческой души соответствует схожее *защитное* начало, и оно присуще *воинам*. *Вожделенному* началу души в государстве соответ-

* *Ахунов Денис Русланович*, магистрант Института права Башкирского государственного университета. E-mail: d.akhunov@yandex.ru

** *Латыпова Наталия Сергеевна*, доцент Института права Башкирского государственного университета, кандидат юридических наук. E-mail: marchrose@yandex.ru

ствуют схожее начало – *деловое*, чему, в свою очередь, соответствует третье сословие – производителей.

Справедливость состоит в том, чтобы каждое начало занималось своим делом и не вмешивалось в чужие дела [2, с. 145]. Кроме того, справедливость соответствует иерархической соподчиненности этих начал во имя целого: способности рассуждать (философам) подобает господствовать; яростному началу (воинам) – быть вооруженной защитой; подчиняясь первому началу; оба этих начала управляет началом вожделеющих (ремесленники, земля), которое по своей природе жаждет богатства. Иными словами, «трем началам человеческой души (разумному, яростному и вожделеющему) соответствуют совещательное, защитное, деловое в государстве, а этим последним – три сословия: правителей, воинов, производителей (ремесленников и земледельцев)» [8, с. 61].

Характеризуя эту платоновскую концепцию государственного строя, А.Ф. Лосев писал: «По своей природе каждое сословие находится в таком наружном и смысловом отношении к двум другим сословиям, что все эти три сословия оказываются неразрывным целым» [3, с. 713].

**Формы правления.** Идеальному государственному устройству Платон противопоставляет четыре других. В трактовке «Государство» он пишет о том, что главная причина порчи общества и государства заключена в «господстве корыстных «интересов», обуславливающих поступки и поведению людей. В соответствии с этим основным недостатком Платон подразделяет все существующие государства на 4 разновидности в порядке ухудшения государственности «извращения» совершенного типа, нарастания корыстных «интересов» в их строе.

Во-первых, *тимократия*, где власть принадлежит аристократам, страдающим жаждой обогащения; во-вторых, *олигархия* – строй, основывающийся на имущественном цензе [2, с. 363]; в-третьих, *демократия*, она осуществляется тогда, когда бедняки, одержав победу, некоторых из своих противников уничтожают, иных изгоняют, а остальных уравняют в гражданских правах и в замещении государственных должностей, что при демократическом строе происходит большей частью по жребию [2, с. 365]; в-четвертых, *тирания*, при которой, по мнению Платона, власть в государстве принадлежит тирану, непримиримому с оппозицией и основывающему свое величие на преданности рабов. Тиран убеждает население в необходимости такой формы правления посредством войн и смут.

С позиции своего идеального государства Платон подразделяет существующие государственные формы на две большие группы: *прогрессивные* (приемлемые) и *регрессивные* (упадочные) государственные формы.

Первое место в группе идеальных государственных форм – это его «идеальное» государство. К упадочным государственным формам он относил тимократию.

**Разделение труда в «идеальном» государстве.** Огромное внимание Платон уделяет определению в государстве места просвещенного класса. По его мнению, правителями «идеального» государства должны быть исключительно философы, для того чтобы в государстве властвовали рассудительность и разум. Именно они обуславливают благосостояние, справед-

ливость государства, ведь им свойственны «правдивость, решительность и непринятие, какой бы то ни было лжи, ненависть к ней и любовь к истине».

Платон считает, что любое новшество в идеальном государстве неизбежно ухудшит его. Очевидно, что именно философы будут охранять «идеальный» строй, законы от всяческих нововведений, ведь они обладают «всеми качествами правителей и стражей идеального государства». Именно поэтому деятельность философов обуславливает существование «идеального» государства, его неизменность.

По существу, философы охраняют остальных людей от порока, каким являлось любое нововведение в государстве. Не менее важно и то, что благодаря философам правление и вся жизнь «идеального» государства будет построена по законам разума, мудрости там не будет места порывам души и чувствам.

Если в государстве Платона существуют люди, которые занимаются законами и устройством государства, то естественно предположить, что в нем существуют и люди, занимающиеся исключительно земледелием, ремеслом [2, с. 180]. Действительно, основной закон существования «идеального» государства состоит в том, что каждый член общества обязан выполнять, только то дело, к которому он пригоден.

Всех жителей «идеального» государства Платон разделяет на три класса. Низший класс объединяет людей, которые производят необходимые для государства вещи, и способствует этому; в него входят самые разные люди, связанные с ремеслом, земледелием и торговлей. В нем существует четкое разделение труда: кузнец не может заняться торговлей, а торговец по собственной прихоти не может стать земледельцем [2, с. 226].

Принадлежность человека ко второму и третьему классу (воины-стражи и философы-правители), определяется уже не по профессиональным, а по нравственным критериям. Нравственные качества этих людей Платон ставит гораздо выше нравственных качеств первого класса.

Так Платон создает тоталитарную систему разделения людей на разряды. Характерно, что если даже среди правителей появится человек, больше подходящий для низшего класса, то его необходимо «понизить» без сожаления. Таким образом, он считает, что для благосостояния государства каждый человек должен заниматься тем делом, для которого он приспособлен наилучшим образом.

Если человек будет заниматься не своим делом внутри класса, то это еще не гибельно для такого государства, а если незаслуженно становится из сапожника воином, или же воин становится правителем, то это грозит крахом всему государству.

Платон ссылается на миф, где Бог, вылепивший людей в тех из них, кто способен править, примешал при рождении золота, в их помощников-серебра, а в земледельцев и ремесленников-железа и меди [4]. Лишь в том случае, когда от золота родится серебряное потомство, а от серебра – золотое, Платон допускает перевод членов одного сословия в другое. Государство погибнет, если охранять его будет железный или медный сторож.

В своем трактате Платон пишет о том, что «идеальное» государство должно обладать четырьмя главными добродетелями: мудростью, мужест-

вом, рассудительностью, справедливостью. Рассудительностью при этом обладают все классы, а мудростью и мужеством – только высшие сословия.

Справедливость подразумевает, что человек будет «заниматься своим делом и не вмешиваться в чужие дела». Следовательно, разделение людей на классы имеет для Платона огромное значение, определяет основу существования «идеального» государства.

Встает вопрос, каким же образом Платон, создавая «идеальное» государство на основах разума и мудрости пришел в своих рассуждениях к монархии и аристократии в качестве идеальных форм государства.

Платон считал, что все бедствия людей происходят из-за отсутствия общности, постоянного отсутствия хорошего начальства. Подобный порядок вещей наблюдается во время мира, во время же войны существует и единство, порядок и общая цель.

Л.В. Толстой отмечал, что во время войны единство людей представляет собой ту силу, которая максимально направлена в одну сторону [5]. Когда же его нет, каждый человек более или менее свободен, все векторы людских желаний направлены в разные стороны. Так почему бы не устроить жизнь государства таким образом, чтобы люди всегда были как на войне, но, естественно, не были вовлечены в реальную войну?

Такой жизнь была в Спарте, которая иногда служила Платону в качестве образца для построения «идеального» государства. Цитата из «Закона»: «никто, никогда не должен оставаться без начальства – ни мужчины, ни женщины» [6]. Пусть человеческая душа приобретает навык совершенно не уметь делать отдельно что-либо от других людей, а даже понимать, как это возможно.

Карл Поппер – один из крупнейших представителей западной философии, рассматривая учение Платона, пришел к выводу, что коллективизм является преградой для развития индивидуальности, личность вынуждена подчинить свои интересы, интересам коллектива. Он критикует идею Платона в трактате «Государство», считая, что в своем общественно-политическом учении Платон пытается объединить такие две популярные силы как, патриархальный строй и государство [7]. Карл Поппер считал учение Платона о государстве иррациональным.

Делая вывод, отметим, что, по сути, Платон создал абсолютный «эталон» государства с различными политическими режимами на основе идеальных характеристиках. Тем самым, он создал объективный критерий изучения, классификации и совершенствования реально существующих политических форм для социально-политического познания. Благодаря этому, Платон оказал огромное влияние на весь ход развития политического познания, дошедшее до наших дней.

**Библиографический список**

1. *Асмус В. Ф.* Государство / Платон. – Соч. в 3-х тт. – Т. 3. – Ч. 1. – 685 с.

2. *Платон.* Соч. в 3-х тт. – Т. 3. – Ч. 1. – М., 1971. – 685 с.

3. *Лосев А.Ф.* История античной эстетики (в 8 томах). Т.2. Софисты. Сократ. Платон. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2000. – 846 с.

4. *Алданов С.* Появление идей евгеники в Древней Греции. – Часть 1 // https://aldanov.livejournal.com/ 504074.html

5. *Толстой Л. Н.* Война и мир. – Т. 3, 4. //Собр. соч. в 8 тт. – М.: Лексика, 1996.

6. *Платон.* Законы // Платон; Общ. ред. А. Ф. Лосева и др.; Пер. с древнегреч. А. Н. Егунова и др. – М.: Мысль, 1999. – 830 с.

7. *Поппер К.* Открытое общество и его враги. Т. 1. Чары Платона. – М, 1992 // https://platona.net/load/knigi_po_filosofii/politologija/karl_popper_ otkrytoe_ obshhestvo_i_ego_vragi_v_dvukh_tomakh_tom_1/21-1-0-229.

8. *Комаров, С. А.* Общая теория государства и права: учебник для бакалавриата и магистратуры / С. А. Комаров. – 9-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 504 с. (Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс).

**Для цитирования:** *Ахунов Д.Р., Латыпова Н.С.* Платон об идеальном государстве // Юридическая мысль. – 2020. – № 1 (117). – С. 25–29.

## Plato on the ideal state

**D.R. Akhunov**[*]
**N.S. Latypova**[**]

**Annotation.** This article analyzes the teachings of Plato on the ideal state. The concept of “ideal state” according to Plato is revealed, the main forms of government in an ideal state are distinguished from the point of view of a philosopher, the division of state forms into two large groups, also much attention is paid to determining the place of the enlightened class in the state.

**Keywords:** Plato, ideal state, society, justice, forms of government, division of labor, class.

The main content of Plato's work “The State” consists in studying an ideal state, which did not exist, and does not. Society is still in search of a way to build an ideal state. As V.F. Asmus notes: “This is a model of an “ideal state”, that is, one that should have existed according to Plato’s conviction, but which has not yet existed and does not exist anywhere in reality. Thus, the dialogue “State” is included in the literary genre or genre of the so-called utopias” [1, p. 597].

Plato’s treatise is devoted to socio-political issues and is written in an unusual genre – a dialogue between Socrates and Glavkon, Ademant, Kefal and others. In this work, Plato discusses the model of an “ideal”, better state. The indicated Plato model is not a description of any existing state, but rather a model of a state that has never existed anywhere, but which should arise, i.e. Plato, speaking of an ideal state, creates a project, utopia.

The ideal state according to Plato is recognized as the realization of ideas and the greatest possible embodiment of the world of ideas in earthly socio-political life. Creating an ideal society, Plato draws an analogy between a just person and a just state.

[*] *Akhunov Denis R.*, graduate student of the Institute of Law, Bashkir State University. E-mail: d.akhunov@yandex.ru

[**] *Latypova Natalia S.*, associate professor of the Institute of Law of Bashkir State University, candidate of legal sciences. E-mail: marchrose@yandex.ru

He writes that the rational principle of the human soul corresponds to a similar deliberative principle and it is inherent in the estate of rulers. The fierce principle of the human soul corresponds to a similar protective principle, and it is inherent in warriors. In the state, the coveted beginning of the soul corresponds to a similar beginning – the business one, which, in turn, corresponds to the third estate of producers.

Justice consists in the fact that each principle goes about its own business and does not interfere in other people's affairs [2, p. 145]. In addition, justice corresponds to the hierarchical subordination of these principles in the name of the whole: the ability to reason (philosophers) is appropriate to dominate; a fierce beginning (to warriors) – to be an armed defense; obeying the first beginning; both of these principles are governed by the beginning of lusters (artisans, land), which by its nature craves wealth. In other words, if the three principles of the human soul (rational, furious and lusty) correspond to the deliberative, protective, business in the state, and the latter are three classes: rulers, warriors, manufacturers (artisans and farmers) [8, p. 61].

Describing this Platonic concept of the political system, A. F. Losev wrote: “By their nature, each estate is in such an outward and semantic relation to the two other estates that all these three estates are indissoluble” [3, p. 713].

**Forms of government**. Plato contrasts four others with the ideal state system. In his interpretation of “The State”, he writes that the main reason for the corruption of society and the state lies in the “dominance of selfish “interests” that determine the actions and behavior of people. In accordance with this main drawback, Plato subdivides all existing states into 4 varieties in the order of deterioration of statehood of a “perversion” of a perfect type, and an increase in selfish “interests” in their system.

*Firstly*, timocracy, where power belongs to aristocrats who are thirsty for enrichment; *secondly*, the oligarchy is a system based on the property qualification [2, p. 363]; *thirdly*, democracy, it is carried out when the poor, having won, destroy some of their opponents, expel others, and equalize the rest in civil rights and in filling government posts, which, in a democratic system, happens mostly by lot [2, p. 365]; *fourthly*, tyranny, in which, according to Plato, power in the state belongs to a tyrant, irreconcilable with the opposition and basing his greatness on the loyalty of slaves. The tyrant convinces the population of the need for such a form of government through wars and unrest.

From the position of his ideal state, Plato divides the existing state forms into two large groups: progressive (acceptable) and regressive (decadent) state forms.

The first place in the group of ideal state forms is its “ideal” state. To the decadent state forms, he attributed timocracy.

The division of labor is the “ideal” state. Plato pays great attention to determining the place of the enlightened class in the state. In his opinion, the rulers of the “ideal” state should be exclusively philosophers, so that judiciousness and reason reign in the state. It is they who determine the welfare and justice of the state, because they are characterized by “truthfulness, decisiveness and rejection of any kind of lie, hatred of it and love of truth”.

Plato believes that any innovation in an ideal state will inevitably worsen it. Obviously, it is the philosophers who will protect the “ideal” system, laws

from all sorts of innovations, because they have “all the qualities of rulers and guardians of an ideal state”. That is why the activity of philosophers determines the existence of an “ideal” state, its immutability.

In fact, philosophers protect the rest of the people from the vice, which was any innovation in the state. No less important is the fact that thanks to philosophers the rule and the whole life of the “ideal” state will be built according to the laws of reason, wisdom there will be no place for impulses of the soul and feelings.

If in the state of Plato there are people who are engaged in laws and the structure of the state, then it is natural to assume that in it there are people who are engaged exclusively in agriculture and craft [2, p. 180]. Indeed, the basic law of the existence of an “ideal” state is that each member of society is obliged to carry out, only that matter to which it is suitable.

Plato divides all the inhabitants of the “ideal” state into three classes. The lower class unites people who produce things necessary for the state, and contributes to this; it includes a variety of people associated with craft, agriculture and trade. There is a clear division of labor in it: a blacksmith cannot engage in trade, and a merchant of his own whim cannot become a farmer [2, p. 226].

A person’s belonging to the second and third class (guardian soldiers and philosopher rulers) is no longer determined by professional, but by moral criteria. The moral qualities of these people Plato puts far above the moral qualities of the first class.

So Plato creates a totalitarian system of dividing people into categories. It is characteristic that if even among the rulers there appears a person who is more suitable for the lower class, then he must be “reduced” without regret. Thus, he believes that for the welfare of the state, each person should be engaged in the business for which he is best suited.

If a person is not engaged in his own business within the class, then this is not fatal for such a state, but if he undeservedly becomes a warrior from a shoemaker, or if a warrior becomes a ruler, then the whole state will collapse.

Plato refers to a myth where God, who fashioned people in those who are able to rule, mixed at the birth of gold, in their helpers, silver, and in the farmers and artisans, iron and copper [4]. Only in the case when silver offspring will be born from gold and gold from silver, will Plato allow the transfer of members of one estate to another. The state will perish if it is guarded by an iron or copper watchman.

In his treatise, Plato writes that the “ideal” state should possess four main virtues: wisdom, courage, prudence, and justice. At the same time, all classes have prudence, and only the upper classes possess wisdom and courage.

Justice implies that a person will “do his own thing and not interfere in other people's affairs”. Therefore, the division of people into classes is of great importance for Plato, determines the basis for the existence of an “ideal” state.

The question arises: how did Plato, creating the “ideal” state on the basis of reason and wisdom, come to his reasoning to the monarchy and aristocracy as ideal forms of the state.

Plato believed that all the misfortunes of people are due to a lack of community, a constant lack of good bosses. A similar order of things is observed during peace, during the war there is unity, order and a common goal.

L.V. Tolstoy noted that during the war, the unity of people is the force that is maximally directed in one direction [5]. When he is not there, each person is more or less free, all vectors of human desires are directed in different directions. So why not arrange the lives of the state in such a way that people are always like in a war, but, of course, not involved in a real war?

Such was life in Sparta, which sometimes served Plato as a model for building an “ideal” state. Quote from the “Law”: “no one should ever be left without a boss – neither a man nor a woman” [6]. Let the human soul acquire the skill not to be able to do something separately from other people, or even understand how this is possible.

Karl Popper – one of the largest representatives of Western philosophy, considering the teachings of Plato, came to the conclusion that collectivism is an obstacle to the development of individuality; the personality is forced to subordinate its interests to the interests of the collective. He criticizes the idea of Plato in the treatise "State", believing that in his socio-political teaching, Plato is trying to combine such two popular forces as the patriarchal system and the state [7]. Karl Popper considered Plato's doctrine of the state irrational.

Concluding, we note that, in fact, Plato created an absolute "standard" of the state with various political regimes based on ideal characteristics. Thus, he created an objective criterion for the study, classification and improvement of real-life political forms for socio-political cognition. Thanks to this, Plato had a huge impact on the entire course of the development of political knowledge, which has survived to this day.

**Bibliographic list**

1. Asmus V. F. State / Plato. Op. in 3 vols. T. 3. Part 1. 685 p.

2. Plato. Op. in 3 vols. T. 3. Part 1. Moscow, 1971.658 p.

3. Losev A.F. History of ancient aesthetics (in 8 volumes). T.2. Sophists. Socrates. Plato. Moscow: LLC "Publishing house ACT", 2000. 846 p.

4. Aldanov S. Emergence of the ideas of eugenics in Ancient Greece. Part 1 // https://aldanov.livejournal.com/ 504074.html

5. Tolstoy L. N. War and peace. T. 3, 4. // Collected. Op. in 8 voles. Moscow: Vocabulary, 1996.

6. Plato. Laws // Plato; Total ed. A. F. Loseva and others; Per. with ancient Greek. A.N. Egunova et al. Moscow: Thought, 1999. 830 p.

7. Popper K. Open Society and its Enemies. T. 1. The enchantment of Plato. Moscow, 1992 //https://platona.net/load/knigi_po_filosofii/politolo- gija/karl_popper_otkrytoe_obshhestvo_i_ego_vragi_v_dvukh_tomakh_tom_1 / 21-1-0-229.

8. Komarov, S. A. General theory of state and law: a textbook for undergraduate and graduate programs / S. A. Komarov. 9th ed., Rev. and add. Moscow: Yurayt Publishing House, 2019. 504 p. (Series: Bachelor and Master. Academic Course).

**For citation:** Akhunov D.R., Latypova N.S. Plato on the ideal state // Legal Thought. 2020. No. 1 (117). P. 29–32.

**УДК 378.126, 364.02**
**ББК 67.0**
**DOI: 10.25839/MATGIP.2020.117.1.003**

# Лицензирование, аттестация и аккредитация как элементы контроля качества образования

**И.А. Калашникова***,
**Н.А. Рубанова****

**Аннотация.** В статье рассматривается роль лицензирования, аттестации и аккредитации в системе оценки качества профессионального и дополнительного образования организаций, осуществляющих образовательную деятельность в правовом контексте. Раскрываются возможные критерии и особенности процедур лицензирования, аттестации и аккредитации организаций по мере их законодательного введения как элементов контроля качества образования. Проведен анализ нормативной правовой базы регламентирующей лицензионно-аккредитационные процедуры и поднят вопрос о необходимости введения единицы измерения качества образования. Обоснована актуальность исследования, мониторинга и анализа проблем, связанных с правовым обеспечением отношений, возникающих в сфере образования, в целях создания эффективной системы контроля качества образования.

**Ключевые слова:** процедуры оценивания образовательной деятельности, лицензирование, аттестация, государственная аккредитация, государственный контроль (надзор) в сфере образования, общественная и профессиональная экспертиза, качество образования, конкурентоспособность российского высшего образования .

Современный этап развития профессионального и дополнительного образования обуславливает необходимость постоянно проводить исследование, мониторинг и анализ правового регулирования проведения аттестации, аккредитации и лицензирования профессионального и дополнительного образования с учетом комплексного подхода. Исследование данной группы отношений, возникающих в сфере образования, требуют главного результата – повышения качества образования. К этому стремятся обучающиеся всех уровней и направлений, преподаватели и организации, осуществляющие обра-

* *Калашникова Ирина Анатольевна,* доцент кафедры гражданского права и процесса Частного образовательного учреждения высшего образования «Юридический институт» (Санкт-Петербург); юрист ООО «МедТехРейс», кандидат юридических наук. E-mail: kalashnikova. ira.a@gmail.com

** *Рубанова Наталья Анатольевна*, доцент кафедры права и культурологии Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова», кандидат юридических наук. E-mail: rubanova64@mail.ru

зовательную деятельность. Цель у всех одна, несмотря на разные точки зрения: у тех, кто учится: «хочу отличных знаний, которые смогу использовать на практике»; у тех, кто учит (педагоги): «хочу, чтобы обучающиеся знали мою дисциплину лучше всех (в образовании самые замечательные амбиции)»; у тех, кто учит (организации, осуществляющие образовательную деятельность): «нужны отличные знания обучающихся, потому что иначе нас лишат лицензии, и уставная деятельность будет приостановлена».

Период начала 90-х годов прошлого века характеризуется отказом от тотального государственного контроля в форме государственной инспекции, отменяется директивное управление образовательными системами. Развивается процесс децентрализации структуры образования, формируется демократическая образовательная политика [26].

Начавшийся этап реформирования механизма управления системой образования повлек изменение структуры и содержания образования – все это, безусловно, повлекло необходимость адаптации новых требований и в сфере оценки качества образования. Чем больше демократизировалось общество, тем выше становились требования к результатам образовательной деятельности, стремительнее обновлялись технологии и методы обучения – запросы со стороны общества и государства постоянно поднимали планку соответствия времени. В таких условиях неудивительно, что возможность получения качественного образования остается одной из базовых жизненных ценностей граждан и приоритетом государственной политики в сфере образования.

В начале 2000-х годов применительно к подготовке юридических кадров принимаются Государственные образовательные стандарты: по специальности 021100 «Юриспруденция» [30], по направлению 521400 «Юриспруденция» (бакалавриат) [31], по направлению 521400 «Юриспруденция» (магистратура) [32]. Тем самым наряду с пятилетним сроком обучения (специалитет), высшее образование переходит на основе Болонской декларации на двухуровневую систему подготовки обучающихся.

Государство обязано обеспечить качественное образование, опираясь на условия вариативности образования, роста конкуренции организации, осуществляющие образовательную деятельность. Все перечисленные факты обосновывают актуальность совершенствования процедур оценивания образовательной деятельности. Качественное образование – это та цель, к которой должны стремиться все, а государство должно помогать и на должном уровне осуществлять контрольные функции.

В сфере образования контроль качества элементов образования возложен на такие институты как лицензирование, аттестация и аккредитация. Анализ данных процедур позволяет сделать вывод, что критериями качества образования являются условия образовательной деятельности и уровень полученных студентами знаний.

Задачи обеспечения и повышения качества образования и совершенствование контрольно-надзорных мер в области профессионального и дополнительного образования должны объективироваться в праве в виде четких и конкретных мер и требований [27, 28]. Отдельные вопросы правового регулирования проведения аккредитации и лицензирования про-

фессионального и дополнительного образования исследовались в работах А.Б. Агапова, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.И. Веремеенко, О.В. Гречкиной, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, С.А. Комарова, О.М. Олейник, Д.В. Осинцева, Н.И. Побежимовой, Б.В. Российского, Ю.Н. Старилова, Е.И. Суханова, Ю.А. Тихомирова, и др. Таким образом, несмотря на обширные публикации и монографические исследования по данной тематике, до настоящего времени, комплексное исследование институтов, на которые возложен контроль качества высшего и дополнительного образования остается актуальным.

В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29.12.2012 государственная регламентация образовательной деятельности не только направлена на установление единых требований осуществления образовательной деятельности и процедур, связанных с установлением и проверкой соблюдения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, этих требований, но и включает в себя: лицензирование, государственную аккредитацию, государственный контроль (надзор) в сфере образования [1, ст. 90].

Любая теоретическая недоработанность проблемы регламентации лицензирования и аккредитации отрицательно сказывается на правоприменительной практике проведения лицензионно-аккредитационных процедур профессионального и дополнительного образования, и, как следствие, снижает конкурентоспособность российских вузов. В частности, несмотря на то, что практика лицензирования и аккредитации образовательных учреждений в России существует достаточно длительный срок, общетеоретические дискуссии о правоприменении процедур и их формах осуществления, продолжаются [2]. Как отмечают многие ученые, в научных и иных публикациях идут постоянные споры о смысле и значении терминов «лицензирование», «аттестация», «аккредитация» и связанного с ними понятия «качество образования» [3, 4, 5, 6, 7].

Качество образования в российском законодательстве рассматривается как комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося. Оно должно выражать степень соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, поскольку должно осуществляться в интересах обучающегося. Качество образования в образовательной деятельности должно показать степень достижения планируемых результатов образовательной программы.

Некоторые специалисты и практики считают, что лицензионно-аккредитационные процедуры формализованные и продублированные практически неэффективны на современном этапе развития системы образования в России. Как аргумент приводится опыт развитых стран дальнего зарубежья, в которых институт государственной аккредитации государственных учреждений высшего профессионального образования либо отсутствует, либо является не обязательным [8, 9, 10].

Как правило, выделяются три ступени «в легализации образовательной деятельности» [11, с. 458]. Первой ступенью легализации является лицензи-

рование образовательной деятельности, осуществляемое федеральным органом исполнительной власти в сфере образования. Историческая практика подтвердила, что для ведения образовательной деятельности и применения льгот, установленных законодательством РФ, необходимо наличие лицензии [12]. Данное положение было закреплено в ряде федеральных законов того периода, в частности: ст. 33 Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» [13] закрепляла, что образовательное учреждение приобретает право на ведение образовательной деятельности с момента получения им соответствующей лицензии; в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [14] право на реализацию образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования возникает с момента выдачи лицензии.

Вторая ступень – аттестация, которая является одной из форм надзора за качеством пролицензированной деятельности. Аттестация осуществляется государственной аттестационной комиссией. Н. И. Побежимова отмечает, что система аттестации высших учебных заведений в России носит оценочный характер и не ориентирована на качество подготовки специалиста [15, с. 4–9]. Как аргумент приводится факт, что в настоящее время в качестве единых аттестационно-педагогических материалов предполагаются в основном тестовые материалы.

Однако измерение качества подготовки по единой методике и единым показателям, в качестве которых единым стандартом является тестирование, не дает возможности в полной мере определить глубину знаний обучающегося. Сегодня термин «качество образования» имеет множественный смысл – у каждого свой: для ученых, педагогов, законодателя. Обоснованно мнение, что принципы количественной и объективной оценки и сами единицы измерения качества образования в настоящее время отсутствуют [16, 17].

В течение последних 20 лет происходило интенсивное развитие процедур оценивания образовательной деятельности. В зависимости от разных этапов реформ в системе образования процедуры оценивания образовательной деятельности претерпевали изменения, менялось их содержание, концепции оценивания, появлялись новые формы, преобразовывались уже существующие, исчезали избыточные [18].

В начале 2000-х годов процедуры оценивания затрагивали вопрос лицензирования образовательной деятельности. Объект оценки – условия осуществления образовательной деятельности (материально-технических, библиотечно-информационных, кадровых, учебно-методических). Экспертная оценка специалистами-экспертами была направлена на обеспечение объективности процедуры оценивания, что в дальнейшем влияло на решение о предоставлении лицензии на осуществление образовательной деятельности. Предусматривался также и контроль соблюдения лицензионных условий и требований, который проводился с участием экспертов в виде проверок в период действия выданной лицензии [19].

В сентябре 2003 года для стран-участников Болонского процесса был опубликован Берлинский коммюнике, подписанный министрами образования, в котором было достигнуто соглашение о формировании нацио-

нальной системы обеспечения качества образования через систему аккредитации к 2005 году. И мы дошли до третьей ступени в легализации образовательной деятельности – государственной аккредитации учебного заведения.

Для стран-участниц Болонского процесса создание международной системы аккредитации безусловно остается значимым, но российская система высшего профессионального образования и порядок проведения аккредитации вузов вызывает множественные проблемы при внедрении России в мировое образовательное пространство [29].

Российская процедура аккредитация проводится по следующим основным направлениям.

1. Содержание и уровень подготовки учебных планов и программ учебных дисциплин в соответствии с требованиями государственных образовательных стандартов.

2. Качество подготовки обучающихся и выпускников требованиям государственных образовательных стандартов, эффективность внутривузовской системы обеспечения качества образования, уровень организации научно-исследовательской работы студентов, востребованность выпускников.

3. Воспитательная деятельность образовательного учреждения с обучающимися.

4. Спектр реализуемых основных образовательных программ.

5. Возможность продолжения образования по образовательным программам послевузовского и дополнительного профессионального образования.

6. Научная, научно-техническая деятельность и ее результативность.

7. Методическая работа.

8. Квалификация педагогических работников.

С момента аккредитации у высшего учебного заведения появляется право выдавать своим выпускникам документ государственного образца о соответствующем уровне образования. Проведение процедуры аккредитации возложено на аккредитационный орган. Лицензирующим, аккредитационным и аттестационным органом в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.07.2018 № 885 [20] для высших учебных заведений выступает Федеральная службе по надзору в сфере образования и науки. Однако, по мнению М. И. Лугачева и П. Хейпера, оценка уровня подготовки и организация обучения должна осуществляться по типу внешнего аудита общественными профессиональными корпорациями, а не ведомственными комиссиями, которые не всегда могут дать объективную оценку [21, с. 39].

Так, мировая практика показывает, что в странах Европы, США, Японии процедура аккредитации образовательных учреждений осуществляется международной сетью агентств по гарантии качества высшего образования, созданной в 1991 году [22, с. 37–39]. Как особенность аккредитации высшего учебного заведения через сеть агентств по гарантии качества высшего образования выделяют осуществление аккредитационных процедур только в рамках отдельных образовательных программ. В целом институциональная аккредитация всего учебного заведения осуществляется

только во Франции. Это связано с необходимостью участия в процессе аккредитации представителей профессионального сообщества. Учитывая многопрофильность российских высших учебных заведений, проведение аккредитации всего высшего образовательного учреждения по международной системе аккредитации представляется практически невозможным.

Проверки качества образования дают возможность осуществить федеральный государственный контроль качества образования. Именно по их результатам принимаются такие меры как приостановление, лишение или возобновление государственной аккредитации образовательных программ в вузах. Через проверки проводится анализ деятельности образовательной организации по реализации образовательных программ, организационно-педагогических условий, форм аттестации (в т.ч. учебные планы, календарный учебный график, рабочие программы учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иные компоненты), а также оценочные и методические материалы, проводится экспертиза качества подготовки обучающихся.

В частности, образовательные программы выступают как комплекс основных характеристик образования: содержание, объем, планируемые результаты по факту. Через осуществление федерального государственного надзора в сфере образования мы опять выходим на процедуру оценивания образовательной деятельности. В данной ситуации цель оценивания – это предупреждение, выявление и пресечение нарушения требований законодательства об образовании. При наличии нарушений следуют: выдача предписания, запрет приема, приостановление, и, может быть возобновление лицензии. При осуществлении функции федерального государственного надзора идет анализ документов по организации образовательной деятельности и обеспечения прав участников образовательного процесса.

К сожалению, помимо вышеизложенной ситуации в области оценки качества государством через проверки, усугубляет положение наличие при вузах отделов менеджмента качества, которые негативно влияют на учебный процесс, поскольку их деятельность сводится к созданию новых регламентов, инструкций и сбору различного вида отчетов. Вузы перестают выполнять ту роль, ради которой они были созданы – давать качественное образование желающим его получить. Исследователи отмечают, что положительный опыт отделов качества на практике неизвестен. Но они будут существовать до тех пор, пока не будет разработана и предложена единая, доступная, объективная единица измерения качества образования. Например, есть предложение выработать ее в виде математической функции, имеющей отчасти вероятностный, статистический смысл [2]. Статистическое толкование единицы измерения должно вытекать из некоторого числа субъективных мнений независимых экспертов, привлекаемых для оценки деятельности вуза. В любом случае, государство, общество и все субъекты системы образования должны говорить на одном языке о качестве образования, именно тогда можно будет увидеть положительную динамику в оценке через процедуры лицензирования, аттестации и аккредитации.

Как показывает анализ, образование все больше становится сферой общественных интересов, происходят изменения как в составе субъектов, у которых рождаются свои запросы к образовательной сфере услуг, но в са-

мом содержании этого запроса. Сегодня сформировалась проблема объективного оценивания соответствия образовательной деятельности организации запросам потребителей образовательных услуг, поскольку, существующие процедуры оценивания через контрольно-надзорные мероприятия с административной регламентацией образовательной деятельности не готовы к учету изменений в содержании, определяемым социальным заказом [23].

Важное значение на определенном этапе развития системы образования имеет Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной политики», которым предписано Правительству РФ совместно с общественными организациями до апреля 2013 года обеспечить формирование независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, включая определение критериев эффективности работы и введение публичных рейтингов. Широкий смысловой спектр независимой оценки качества образования охватывает ст. 95 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Она включает в себя независимую оценку качества подготовки обучающихся и качества образовательной деятельности организаций. Положительный шаг в том, что независимая оценка качества образования осуществляется не государством, а юридическими лицами, выполняющими конкретные виды такой оценки. В частности, независимая оценка качества подготовки обучающихся проводится по инициативе самих участников отношений в сфере образования в целях подготовки информации:

– об уровне освоения обучающимися образовательной программы (части программы);

– предоставления участникам отношений в сфере образования информации о качестве подготовки обучающихся;

– в рамках международных сопоставительных исследований в сфере образования.

Сегодня через развитие процедур оценивания активно формируется взаимодействие потребителей образовательных услуг и организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Открытость процедур оценивания прослеживается, например, через самостоятельную процедуру оценивания – самообследование образовательной организации – «внутреннее оценивание», основная цель которого – обеспечение доступности и открытости информации о деятельности организации.

Тем не менее, даже трехступенчатая система контроля качества образования не в полной мере позволяет воздействовать на нарушителей законодательства РФ об образовании. Практика контрольно-надзорной деятельности уполномоченных федеральных и региональных государственных органов, показывает, что в деятельности образовательных учреждений достаточно часто имеют место серьезные нарушения законодательства об образовании, которые не могут быть устранены имеющимися правовыми средствами либо за которые не установлен определенный вид ответственности [24, 25].

Вышеизложенное свидетельствует о том, что рынок в сфере образовательных услуг не только расширяет возможности, но и ставит новые проблемы, изучение которых весьма актуально.

Глобализация образовательного пространства акцентирует внимание на необходимости полного и комплексного освещения проблемы правового регулирования проведения аттестации, аккредитации и лицензирования высшего профессионального и дополнительного образования как элементов контроля качества образования; теоретическом обосновании путей повышения контроля качества образовательной деятельности; выработке предложений по совершенствованию аккредитационно-лицензионных административных процедур. Все это вызвано необходимостью международного обмена информацией по оценке и совершенствованию механизма гарантии качества образования; распространению положительного опыта и обеспечению контактов между аккредитационными органами разных стран.

В условиях модернизации процесса образования особенно актуальным становится исследование и анализ проблем, связанных с правовым обеспечением отношений, возникающих в сфере образования, в целях создания эффективной системы контроля качества образования. Изучение разноплановых отношений, возникающих в сфере образования, интернационализация процедур аккредитации и механизмов обеспечения качества образования, в рамках сотрудничества России по Болонскому процессу, позволят обеспечить конкурентоспособность российского высшего образования в контексте усиливающейся глобализации.

**Библиографический список**

1. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.

2. *Лашманова В.Ф.* Модель оценки качества образования как элемент процедур лицензирования, аттестации и аккредитации // Вестник ТГПУ. – 2013. – 13 (141). – С. 16–20.

3. *Нестеров А.В.* Аккредитация как институт // Современное право. – 2007. – № 3. – С. 56–59.

4. *Глебова Л.Н.* Что такое общественно-профессиональная аккредитация? // Высшее образование в России. – 2009. – № 2. – С. 11–14.

5. *Кондратов А.Ф.* Государственная аккредитация: трудности, уроки, результаты // Аккредитация в образовании. – Февраль 2008. – С. 30–31.

6. *Калимуллина Г.И.* Аккредитация вуза в современных условиях реформирования образовательного законодательства: от проблем к итогам // Пед. журн. Башкортостана. – 2010. – № 2 (27). – С. 7–16.

7. *Ягудина Л.Р.* Оценка качества высшего образования в Италии // Вестник Томского гос. пед. ун-та. – 2013. – Вып. 9. – С. 93–99.

8. *Медведев Д.Н.* Анализ европейских систем оценки качества образования // Гаудеамус. – 2011. – № 1 (17). – С. 25–26.

9. *Суровцев И.С., Щербаков В.И.* Государственная и общественная аккредитация в зарубежных вузах // http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/ educ/2006/01/2006-01-15.pdf.

10. *Степанов В.И.* Проблемы обеспечения качества высшего образования в рамках Болонского процесса // Вестник Томского гос. пед. ун-та. – 2013. – Вып. 6. – С. 27–30.

11. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: Учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.

12. *Рубанова Н.А.* Преимущества и недостатки процедуры лицензирования образовательной деятельности: сравнительно-правовой анализ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2012. – № 3-1 (17) – С. 151–153.

13. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 30. – Ст. 1797.

14. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 35. – Ст. 4135.

15. *Побежимова Н.И.* Состояние юридического образования в России и задачи УМО по повышению качества подготовки юристов // Юридическое образование и наука. – 2002. – № 4. – С. 4–9.

16. *Петрова, Ю.И.* Лицензирование и аккредитация как составляющие системы управления качеством в системе образования // Бизнес, экономика, маркетинг, менеджмент. – 2008. – № 3. – С. 55–59.

17. *Запрягаев С.А.* Аккредитация и обеспечение качества в высшем образовании // Успехи современного естествознания. – 2008. – № 4. – С. 35–36.

18. *Черемных А.В., Железнякова О.М.* Генезис процедур оценивания образовательной деятельности в России // Международный научный журнал «Символ науки». – 2016. – № 1. – С. 211–217.

19. *Калашникова И.А.* Некоторые вопросы государственного управления: контроль и надзор за соблюдением лицами, получившими лицензии, установленных требований и условий // Традиционные национально-культурные и духовные ценности как фундамент инновационного развития России. – 2016. – № 1 (9). – С. 98–101.

20. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 28.07.2018 № 885 (ред. от 30.04.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 32 (Часть II). – Ст. 5344.

21. *Лугачев М.И., Хейпер П.* Коммерциализация российского высшего образования: первые результаты и ближайшие перспективы // Вестник Московского университета. – Серия 6. – Экономика. – 1999. – № 1. – С. 24–39.

22. *Мотова Г.К.* К вопросу о международной аккредитации // «Alma mater» («Вестник высшей школы»). – 2003. – № 1. – С. 37–39.

23. *Кива-Хамзина Ю.Л.* Культура и образование: некоторые аспекты правового регулирования // В книге: Актуальные проблемы современной науки, техники и образования: тезисы докладов 76-й международной научно-технической конференции. – М., 2018. – С. 279.

24. *Калашникова И.А., Рубанова Н.А.* Лицензионный контроль и прокурорский надзор как эффективные меры экологического контроля // Юридическая мысль. – 2017. – № 4 (102). – С. 57–65.

25. *Карпова Е.В., Мещерякова Т.Р.* Конституционно-правовое значение надзора и контроля // Традиционные национально-культурные и духовные ценности как фундамент инновационного развития России. – 2016. – № 1 (9). – С. 114–117.

26. *Комаров С.А.* Образовательная политика в сфере подготовки юридических кадров в России: Ноябрь // Правовая политика и правовая жизнь: Ноябрь. – М., Саратов, 2000. – С. 51–60.

27. *Комаров С.А.* Оптимизация юридического образования // В сб.: К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности Фе-

дерального Собрания Российской Федерации. Материалы научно-практической конференции (Москва, 25–26 октября 2012 г.). – М.: Издание Государственной Думы, 2013.

28. *Комаров С.А.* Образовательная политика Российского государства в сфере подготовки юридических кадров // Правовая политика и правовая жизнь. Материалы «круглого стола», состоявшегося 12–13 сентября 2000 года в Пятигорском государственном техническом университете: Научные труды. – Пятигорск: Технологический универси-тет, 2001. – № 1. – С. 73–82.

29. *Куприянов Р.В., Виленский А.А., Куприянова Н.Е.* Болонский процесс в России: специфика и сложности реализации //https://cyberleninka.ru/article/n/bolonskiy-protsess-v-rossii-spetsifika-i-slozhnosti-realizatsii/viewer

30. *Комаров С.А., Побежимова Н.И., Суханов Е.А.* Государственный образовательный стандарт по специальности 021100 «Юриспруденция». – М., 2000. – 24 с.

31. *Комаров С.А., Побежимова Н.И., Суханов Е.А.* Государственный образовательный стандарт по направлению 521400 "Юриспруденция" (бакалавриат). – М., 2000. – 12 с.

32. *Комаров С.А., Побежимова Н.И., Суханов Е.А.* Государственный образовательный стандарт по направлению 521400 "Юриспруденция" (магистратура). – М., 2000. – 12 с.

**Для цитирования:** *Калашникова И.А., Рубанова Н.А.* Лицензирование, аттестация и аккредитация как элементы контроля за качеством образования // Юридическая мысль. – 2020. – № 1 (117). – С. 33–42.

## Licensing, certification and accreditation as elements of education quality control

**I.A. Kalashnikova[*], N.A. Rubanova [**]**

**Annotation.** The article discusses the role of licensing, certification and accreditation in the system of assessing the quality of professional and additional education of organizations engaged in educational activities in the legal context. Possible criteria and features of the licensing, certification and accreditation procedures of organizations are revealed as they are introduced legislatively as elements of monitoring the quality of education. The analysis of the regulatory legal framework governing licensing and accreditation procedures is carried out and the question of the need to introduce a unit for measuring the quality of education has been raised. The relevance of research, monitoring and analysis of problems associated with the legal support of relations arising in

[*] *Kalashnikova Irina Anatolyevna,* Associate Professor of the Department of Civil Law and Process of the Legal Institute, Private Educational Institution of Higher Education (Sankt- Petersburg); Lawyer of LLC MedTechReys, candidate of legal sciences. E-mail: kalashnikova.ira.a@gmail.com

[**] *Rubanova Natalya Anatolyevna*, Associate Professor of the Department of Law and Cultural Studies of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Magnitogorsk State Technical University named after G.I. Nosova ”, candidate of legal sciences. E-mail: rubanova64@mail.ru.

the field of education in order to create an effective system for monitoring the quality of education is justified.

**Keywords:** educational activity assessment procedures, licensing, certification, state accreditation, state control (supervision) in the field of education, public and professional examination, quality of education, competitiveness of Russian higher education.

The current stage of development of vocational and continuing education necessitates the continuous study, monitoring and analysis of the legal regulation of certification, accreditation and licensing of vocational and continuing education, taking into account the integrated approach. The study of this group of relations arising in the field of education requires the main result – improving the quality of education. Students of all levels and directions, teachers and organizations engaged in educational activities strive for this. Everyone has one goal, despite different points of view: those who study: “I want excellent knowledge that I can use in practice”; for those who teach (teachers): “I want students to know my discipline better than anyone (the most wonderful ambitions in education)”; for those who teach (organizations engaged in educational activities): “we need excellent knowledge of students, because otherwise we will be deprived of their licenses, and the statutory activity will be suspended”.

The period of the beginning of the 90s of the last century is characterized by the rejection of total state control in the form of a state inspection; the directive management of educational systems is canceled. The process of decentralization of the structure of education is developing; a democratic educational policy is being formed [26].

The stage of reforming the mechanism for managing the education system that has begun has led to a change in the structure and content of education – all this, of course, has necessitated the adaptation of new requirements in the field of assessing the quality of education. The more the society democratized, the higher the requirements for the results of educational activities became, the technologies and teaching methods were updated more rapidly – requests from society and the state constantly raised the bar for the correspondence of time. In such circumstances, it is not surprising that the possibility of obtaining a quality education remains one of the basic life values of citizens and a priority of state policy in the field of education.

In the early 2000s, with regard to the training of legal personnel, the State educational standards were adopted: in the specialty 021100 “Jurisprudence” [30], in the direction 521400 “Jurisprudence” (undergraduate) [31], in the direction 521400 “Jurisprudence” (magistracy) [32]. Thus, along with a five-year period of study (specialty), higher education is moving on the basis of the Bologna Declaration to a two-level system of training students.

The state is obliged to provide quality education, based on the conditions of variability of education, increased competition of organizations engaged in educational activities. All these facts justify the relevance of improving the procedures for assessing educational activities. High-quality education is the goal that everyone should strive for, and the state should help and exercise control functions at the proper level.

In the field of education, the quality control of education elements is entrusted to such institutions as licensing, certification and accreditation. Analysis of these procedures allows us to conclude that the criteria for the quality of education are the conditions of educational activity and the level of knowledge received by students.

The tasks of ensuring and improving the quality of education and improving the control and supervision measures in the field of professional and additional education should be objectified in law in the form of clear and specific measures and requirements [27, 28]. Certain issues of legal regulation of accreditation and licensing of vocational and additional education were studied in the works of A.B. Agapov, D.N. Bahrakh, K.S. Belsky, I.I. Veremeenko, O.V. Grechkina, A.A. Karmolitsky, Yu.M. Kozlov, S.A. Komarov, O.M. Oleinik, D.V. Osintseva, N.I. Pobezhimova, B.V. Rossinsky, Yu.N. Starilov, E.I. Sukhanova Yu.A. Tikhomirov, and others. So, despite extensive publications and monographic studies on this topic, to date, a comprehensive study of the institutions entrusted with monitoring the quality of higher and further education remains relevant.

In accordance with the Federal Law “On Education in the Russian Federation” No. 273-FZ dated December 29, 2012, the state regulation of educational activities is not only aimed at establishing uniform requirements for educational activities and procedures related to the establishment and verification of compliance by organizations engaged in educational activities with these requirements, but also includes: licensing, state accreditation, state control (supervision) in the field of education [1, Art. 90].

Any theoretical deficiency in the problem of regulating licensing and accreditation negatively affects the law enforcement practice of licensing and accreditation procedures for professional and additional education, and, as a result, reduces the competitiveness of Russian universities. In particular, in spite of the fact that the practice of licensing and accreditation of educational institutions in Russia exists for a rather long time, general theoretical discussions on the enforcement of procedures and their forms of implementation continue [2]. As many scientists note, in scientific and other publications there is constant debate about the meaning and meaning of the terms “licensing”, “certification”, “accreditation” and the related concept of “quality of education” [3, 4, 5, 6, 7].

The quality of education in Russian legislation is considered as a complex characteristic of educational activities and student training. It should express the degree of compliance with federal state educational standards, educational standards, federal state requirements and (or) the needs of an individual or legal entity, since it should be carried out in the interests of the student. The quality of education in educational activities should show the degree of achievement of the planned results of the educational program.

Some experts and practitioners believe that licensed accreditation procedures formalized and duplicated are practically ineffective at the present stage of development of the education system in Russia. As an argument, the experience of developed countries of the far abroad is given, in which the institution of state accreditation of state institutions of higher education is either absent or optional [8, 9, 10].

As a rule, three steps are distinguished “in the legalization of educational activity” [11, p. 458]. The first stage of legalization is the licensing of educational activities carried out by the federal executive body in the field of education. Historical practice has confirmed that for conducting educational activities and applying the benefits established by the legislation of the Russian Federation, a license is required [12]. This provision was enshrined in a number of federal laws of that period, in particular: Art. 33 The Law of the Russian Federation of 10.07.1992 No. 3266-1 “On Education” [13] stipulated that an educational institution acquires the right to conduct educational activities from the moment it receives an appropriate license; in accordance with Art. 10 of the Federal Law of 08.22.1996 No. 125-FZ “On Higher and Postgraduate Professional Education” [14] the right to implement educational programs of higher and postgraduate professional education arises from the moment the license is issued.

The second stage is certification, which is one of the forms of supervision of the quality of licensed activities. Certification is carried out by the state certification commission. N. I. Pobezhimova notes that the certification system of higher education institutions in Russia is evaluative in nature and is not focused on the quality of specialist training [15, p. 4–9]. As an argument, the fact is given that at present, as a single certification and pedagogical materials, mainly test materials are supposed.

However, measuring the quality of training using a single methodology and common indicators, of which testing is a single standard, does not make it possible to fully determine the depth of knowledge of the student. Today, the term “quality of education” has multiple meanings – each has its own: for scientists, educators, and the legislator. It is grounded that the principles of quantitative and objective assessment and the units themselves measuring the quality of education are currently absent [16, 17].

Over the past 20 years there has been an intensive development of educational activity assessment procedures. Depending on the different stages of reforms in the education system, the procedures for evaluating educational activities underwent changes, their content changed, assessment concepts, new forms appeared, existing ones were transformed, and redundant ones disappeared [18].

In the early 2000s, assessment procedures addressed the issue of licensing educational activities. The object of assessment is the conditions for the implementation of educational activities (material, technical and library information, personnel, educational and methodical). Expert assessment by expert experts was aimed at ensuring the objectivity of the assessment procedure, which subsequently influenced the decision to grant a license to carry out educational activities. Monitoring of compliance with licensing conditions and requirements was also envisaged, which was carried out with the participation of experts in the form of inspections during the validity period of the issued license [19].

In September 2003, the Berlin Communiqué, signed by the Ministers of Education, was published for the countries participating in the Bologna Process, in which an agreement was reached on the formation of a national system for ensuring the quality of education through an accreditation system by 2005. And we have reached the third stage in the legalization of educational activities – state accreditation of an educational institution.

For the countries participating in the Bologna process, the creation of an international accreditation system certainly remains significant, but the Russian system of higher professional education and the procedure for accrediting universities cause numerous problems when introducing Russia into the global educational space [29].

The Russian accreditation procedure is carried out in the following main areas.

1. The content and level of preparation of curricula and curricula in accordance with the requirements of state educational standards.

2. The quality of training of students and graduates to the requirements of state educational standards, the effectiveness of the intra-university system to ensure the quality of education, the level of organization of research work of students, the demand for graduates.

3. Educational activities of an educational institution with students.

4. The range of implemented basic educational programs.

5. The possibility of continuing education in the educational programs of postgraduate and further professional education.

6. Scientific, scientific and technical activity and its effectiveness.

7. Methodical work.

8. Qualification of teachers.

From the moment of accreditation, a higher education institution has the right to issue a state standard document to its graduates on the appropriate level of education. The accreditation body is entrusted with the accreditation body. The licensing, accreditation and certification body in accordance with the Decree of the Government of the Russian Federation of July 28, 2018 No. 885 [20] for higher education institutions is the Federal Service for Supervision in Education and Science. However, in the opinion of M. I. Lugachev and P. Haper, the assessment of the level of training and the organization of training should be carried out according to the type of external audit by public professional corporations, and not by departmental commissions, which cannot always give an objective assessment [21, p. 39].

So, world practice shows that in the countries of Europe, the USA, and Japan, the procedure for accrediting educational institutions is carried out by an international network of agencies for guaranteeing the quality of higher education, created in 1991 [22, p. 37–39]. As a feature of accreditation of a higher educational institution through a network of agencies for guaranteeing the quality of higher education, the implementation of accreditation procedures is singled out only within the framework of individual educational programs. In general, institutional accreditation of the entire educational institution is carried out only in France. This is due to the need for participation in the accreditation process of representatives of the professional community. Given the versatility of Russian higher education institutions, the accreditation of the entire higher educational institution in the international accreditation system seems almost impossible.

Checks on the quality of education make it possible to carry out federal state control over the quality of education. It is precisely based on their results that such measures are taken as suspension, deprivation or renewal of state accreditation of educational programs in universities. Through checks, an

analysis is carried out of the activities of the educational organization for the implementation of educational programs, organizational and pedagogical conditions, certification forms (including curricula, calendar curriculum, work programs for subjects, courses, disciplines (modules), other components), as well as assessment and teaching materials, an examination of the quality of training of students is carried out.

In particular, educational programs act as a complex of the main characteristics of education: content, volume, planned results in fact. Through the implementation of federal state supervision in the field of education, we again enter the procedure for evaluating educational activities. In this situation, the purpose of assessment is the prevention, identification and suppression of violations of the requirements of legislation on education.

If there are violations, the following shall follow: issuance of an order, prohibition of admission, suspension, and, possibly, renewal of a license. In the exercise of the function of federal state supervision, the analysis of documents on the organization of educational activities and ensuring the rights of participants in the educational process.

Unfortunately, in addition to the above situation in the field of quality assessment by the state through inspections, the situation is aggravated by the presence at universities of quality management departments that adversely affect the educational process, since their activity is reduced to the creation of new regulations, instructions and the collection of various types of reports. Universities cease to fulfill the role for which they were created – to give a quality education to those who wish to receive it. Researchers note that the positive experience of quality departments in practice is unknown. But they will exist until a unified, affordable, objective unit for measuring the quality of education is developed and proposed. For example, there is a proposal to develop it in the form of a mathematical function that has partly probabilistic, statistical meaning [2]. A statistical interpretation of the unit of measurement should flow from a certain number of subjective opinions of independent experts involved in evaluating the activities of the university. In any case, the state, society and all subjects of the education system must speak the same language about the quality of education; it is then that you can see the positive dynamics in the assessment through licensing, certification and accreditation procedures.

As analysis shows, education is increasingly becoming a sphere of public interest; changes are taking place both in the composition of the entities that have their own requests for the educational services sector and in the very content of this request. Today, the problem has arisen of objective assessment of the conformity of the educational activity of the organization to the demands of consumers of educational services, because the existing assessment procedures through control and supervision measures with administrative regulation of educational activities are not ready to take into account changes in the content determined by the social order [23].

Of great importance at a certain stage in the development of the education system is the Decree of the President of the Russian Federation dated 05/05/2012 No. 597 “On measures to implement public policy”, which is instructed by the Government of the Russian Federation together with public or-

ganizations until April 2013 to ensure the formation of an independent system for assessing the quality of work of organizations providing social services, including the definition of performance criteria and the introduction of public ratings. A wide semantic spectrum of independent assessment of the quality of education covers art. 95 of the Federal Law "On Education in the Russian Federation". It includes an independent assessment of the quality of training of students and the quality of educational activities of organizations. The positive step is that an independent assessment of the quality of education is carried out not by the state, but by legal entities performing specific types of such assessment. In particular, an independent assessment of the quality of training of students is carried out on the initiative of the participants in relations in the field of education in order to prepare information:

– about the level of mastering by students of the educational program (part of the program);

– providing participants in relations in the field of education with information on the quality of training of students;

– in the framework of international comparative studies in the field of education.

Today, through the development of assessment procedures, it actively forms the interaction of consumers of educational services and organizations engaged in educational activities. The openness of assessment procedures can be traced, for example, through an independent assessment procedure – self-examination of an educational organization – "internal assessment", the main purpose of which is to ensure the availability and openness of information about the organization's activities.

Nevertheless, even a three-stage system of education quality control does not fully allow affecting violators of the Russian legislation on education. The practice of control and supervision of authorized federal and regional state bodies shows that educational institutions often have serious violations of the legislation on education that cannot be eliminated by existing legal means or for which a certain type of responsibility has not been established [24, 25 ].

The foregoing indicates that the market in the field of educational services not only expands opportunities, but also poses new problems, the study of which is very important.

The globalization of the educational space focuses on the need for a full and comprehensive coverage of the problems of legal regulation of certification, accreditation and licensing of higher professional and additional education as elements of educational quality control; theoretical justification of ways to improve the quality control of educational activities; development of proposals for improving accreditation and licensing administrative procedures. All this is caused by the need for international exchange of information on the assessment and improvement of the mechanism for guaranteeing the quality of education; dissemination of positive experience and ensuring contacts between accreditation bodies of different countries.

In conditions of modernization of the educational process, the study and analysis of problems associated with the legal support of relations arising in the field of education, in order to create an effective system for monitoring the

quality of education, becomes especially relevant. The study of diverse relations arising in the field of education, the internationalization of accreditation procedures and mechanisms for ensuring the quality of education, as part of Russia's cooperation in the Bologna process, will ensure the competitiveness of Russian higher education in the context of increasing globalization.

**Bibliographic list**

1. Federal Law "On Education in the Russian Federation" dated December 29, 2012 № 273-FZ (as amended on April 24, 2020) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 12/31/2012. № 53 (part 1). Art. 7598.

2. Lashmanova V.F. Model for assessing the quality of education as an element of licensing, certification and accreditation procedures // Vestnik TSPU. 2013. 13 (141). P. 16–20.

3. Nesterov A.V. Accreditation as an institute // Modern Law. 2007. P. 56–59.

4. Glebova L.N. What is social and professional accreditation? // Higher education in Russia. 2009. No. 2. P. 11–14.

5. Kondratov A.F. State accreditation: difficulties, lessons, results // Accreditation in education. February 2008. P. 30–31.

6. Kalimullina G.I. Accreditation of a university in the modern conditions of reforming educational legislation: from problems to results // Ped. journal Bashkortostan. 2010. No. 2 (27). P. 7–16.

7. Yagudina L.R. Quality assessment of higher education in Italy // Vestnik Tomsk state ped. university. 2013. Issue. 9. P. 93–99.

8. Medvedev D.N. Analysis of European systems for assessing the quality of education // Gaudeamus. 2011. No 1 (17). P. 25–26.

9. Surovtsev I.S., Scherbakov V.I. State and public accreditation in foreign universities // http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/educ/2006/01/ 2006-01-15.pdf.

10. Stepanov V.I. Problems of ensuring the quality of higher education in the framework of the Bologna process // Tomsk State University Journal. 2013. № 6. P. 27–30.

11. Bahrakh D.N., Rossinsky B.V., Starilov Yu.N. Administrative law: Textbook for universities. 3rd ed., Revision, and add. Moscow: Norma, 2007. 816 p.

12. Rubanova N. A. Advantages and disadvantages of the licensing procedure for educational activities: comparative legal analysis // Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Questions of theory and practice. 2012. No. 3-1 (17). P. 151–153.

13. The Law of the Russian Federation of July 10, 1992 No. 3266-1 “On Education” // Vedomosti of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation. 1992. No. 30. Article 1797.

14. Federal Law of August 22, 1996 No. 125-FZ “On Higher and Postgraduate Professional Education” // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1996. No. 35. Article 4135.

15. Pobezhimova N. I. The state of legal education in Russia and the tasks of the UMO to improve the quality of training of lawyers // Legal education and science. 2002. No. 4. P. 4–9.

16. Petrova, Yu.I. Licensing and accreditation as components of a quality management system in the education system // Business, Economics, Marketing, Management. 2008. No. 3. P. 55–59.

17. Zapryagaev S.A. Accreditation and quality assurance in higher education // Successes in modern natural sciences. 2008. No. 4. P. 35–36.

18. Cheremnykh A.V., Zheleznyakova O.M. Genesis of educational activity assessment procedures in Russia // International Scientific Journal “Symbol of Science”. No. 1/2016. P. 211–217.

19. Kalashnikova I.A. Some issues of public administration: monitoring and supervision of compliance by licensees with the established requirements and conditions // Traditional national-cultural and spiritual values as the foundation for the innovative development of Russia. 2016. No. 1 (9). P. 98–101.

20. Decree of the Government of the Russian Federation “On approval of the Regulation on the Federal Service for Supervision of Education and Science and the recognition of certain acts of the Government of the Russian Federation as invalid” dated July 28, 2018 N 885 (as amended on April 30, 2020) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 08/06/2018. № 32 (Part II). Art. 5344.

21. Lugachev M. I., Khaper P. Commercialization of Russian higher education: first results and immediate prospects // Bulletin of Moscow University. Series 6, Economics. 1999. No. 1. P. 24–39.

22. Motova G.K. On the issue of international accreditation // "Alma mater" ("Bulletin of Higher Education"). 2003. No. 1. P. 37–39.

23. Kiva-Khamzina Yu.L. Culture and education: some aspects of legal regulation // In the book: Topical problems of modern science, technology and education: abstracts of reports of the 76th international scientific and technical conference. 2018. P. 279.

24. Kalashnikova I.A., Rubanova N.A. Licensing control and prosecutorial supervision as effective measures of environmental control // Legal Thought. 2017. No. 4 (102). P. 57–65.

25. Karpova E.V., Meshcheryakova T.R. Constitutional and legal significance of supervision and control // Traditional national-cultural and spiritual values as the foundation of innovative development of Russia. 2016. No. 1 (9). P. 114–117.

26. Komarov S.A. Educational policy in the field of legal training in Russia: November // Legal policy and legal life: November. Moscow-Saratov, 2000. P. 51–60.

27. Komarov S.A. Optimization of legal education // In collection: On the 20th anniversary of the Constitution of Russia: analysis and prospects of legislative activity of the Federal Assembly of the Russian Federation. Materials of the scientific-practical conference (Moscow, October 25–26, 2012). Moscow: Edition of the State Duma, 2013.

28. Komarov S.A. Educational policy of the Russian state in the field of legal training // Legal policy and legal life. Materials of the "round table" held on September 12–13, 2000 at the Pyatigorsk State Technological University: Scientific works. Pyatigorsk: Technological University, 2001, No. 1. P. 73–82.

29. Kupriyanov R.V., Vilensky A.A., Kupriyanova N.E. The Bologna process in Russia: specifics and implementation difficulties //https://cyberleninka.ru/article/n/bolonskiy-protsess-v-rossii-spetsifika-i-slozhnosti-realizatsii/viewer

30. Komarov S.A., Pobezhimova N.I., Sukhanov E.A. State educational standard in the specialty 021100 «Jurisprudence». Moscow, 2000. 24 p.

31. Komarov S.A., Pobezhimova N.I., Sukhanov E.A. The state educational standard in the direction 521400 «Jurisprudence» (bachelor's degree). Moscow, 2000. 12 p.

32. Komarov S.A., Pobezhimova N.I., Sukhanov E.A. State educational standard in the direction 521400 «Jurisprudence» (magistracy). Moscow, 2000. 12 p.

**For citation:** Kalashnikova I.A., Rubanova N.A. Licensing, certification and accreditation as elements of monitoring the quality of education // Legal Thought. 2020. No. 1 (117). P. 42–50.

# 12.00.02 – Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право

**УДК 342.5; 342.7**
**ББК 67.400.3; 67.400.6**
**DOI: 10.25839/MATGIP.2020.117.1.004**

## Требования к лицам, осуществляющим функции по управлению государством, и их основные обязанности

**В.А. Винокуров***

**Аннотация**. Статья посвящена возможности гражданам Российской Федерации реализовать свое право на управление государством посредством занятия должностей государства, то есть государственных должностей Российской Федерации, должностей государственной службы.

Проанализированы формальные условия, которые позволяют гражданину претендовать на занятие указанных должностей, в частности, возрастные ограничения, образовательный ценз, требования, касающиеся невозможности иметь гражданство иного государства. Особое внимание уделено такой оценочной категории, необходимой для того, чтобы иметь возможность занять некоторые должности государства, как безупречность репутации.

В статье рассматриваются также вопросы, связанные с обязанностями лиц, замещающих должности Российского государства. Проведен анализ норм федеральных законов, регламентирующих деятельность указанных лиц в части их обязанностей (функций, полномочий, задач) по защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также по соблюдению интересов государства (национальных интересов).

Сформулированы предложения по внесению соответствующих изменений в федеральные законы, а также в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за действия, приведшие к потере безупречной репутации.

**Ключевые слова**: Конституция Российской Федерации, должности Российского государства; государственные должности Российской Федерации, должности государственной службы; права и свободы человека и гражданина; право гражданина на управление государством; требования, предъявляемые к претендентам на занятие должностей государства; воз-

* *Винокуров Владимир Анатольевич,* профессор кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России; доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации. E-mail: pravo.kaf_tigp@mail.ru

раст, образование, гражданство России, безупречность репутации; обязанности, функции, полномочия, задачи должностных лиц; интересы государства, национальные интересы.

Конституция Российской Федерации, фиксируя право граждан Российской Федерации «участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей», одновременно предусматривает и равный доступ своих граждан к государственной службе [1, ч. 1 и 4 ст. 32]. Исследователи вопросов реализации прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации поясняют, что участвовать в управлении делами государства непосредственно можно несколькими различными способами, одним из которых является право занять государственную должность [2, с. 746]. При этом под государственной должностью понимается весь спектр должностей, устанавливаемых (учреждаемых) в государстве, то есть в его органах: это государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности федеральной государственной службы и должности государственной службы субъектов России. Рассматривая современное российское законодательство в отношении должностей, которые вводятся в государстве в целях государственного управления, автором настоящей статьи было предложено дать общее наименование всему спектру указанных должностей: «должности государства» или «должности Российского государства» [3, с. 54].

Для реализации обозначенного конституционного права гражданина Российской Федерации был принят ряд законодательных актов.

Возможности реализации права на участие в управлении государством в отношении замещения государственных должностей Российской Федерации обеспечены принятыми федеральными конституционными законами, федеральными законами и в отдельных случаях – законами Российской Федерации (наименования соответствующих актов приводятся ниже при рассмотрении вопросов, связанных с конкретными государственными должностями Российской Федерации).

Базовым федеральным законом, который определил основные правила и требования, необходимые для того, чтобы гражданин смог реализовать свое право поступить на государственную службу, является Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» [4]. В соответствии с принципами, заложенными в названном Федеральном законе, приняты законы, определяющие порядок реализации права на доступ к государственной службе в различных сферах государственной деятельности, то есть регулирующие вопросы поступления граждан на государственную службу различных видов: военную, государственную гражданскую и иных видов.

Из изложенного следует, что в основном сформирована законодательная база, необходимая для того, чтобы гражданин Российской Федерации смог реализовать свое право на управление государством как при желании занять одну из государственных должностей страны, так и при поступлении на государственную службу Российской Федерации.

Анализируя нормы законов, которыми установлены требования к кандидатам на замещение государственных должностей Российской Федерации и должностей федеральной государственной службы, а также их обязанности, были выявлены любопытные особенности, на которые предлагается обратить внимание.

Рассмотрим сначала требования к кандидатам на замещение должностей Российского государства, а затем вопросы, связанные с отдельными, на наш взгляд, весьма важными, обязанностями указанных лиц.

**1. О требованиях к кандидатам, претендующим на занятие должностей Российского государства.** Рассматривая требования, которые позволяют претендовать на занятие должностей государства, было выявлено, что одним из главных предписаний для претендентов на данные должности является наличие гражданства Российской Федерации при одновременном отсутствии гражданства иного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, что вполне справедливо для формирования системы управления любого государства. Исключение составляет лишь военная служба, осуществление которой допускается иностранными гражданами по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях [5, ст. 2]. Следует обратить внимание на то, что указанная норма предполагается к внесению в Конституцию Российской Федерации [6].

В качестве требований устанавливается также возраст, по достижении которого можно занять ту или иную должность. Например, для того, чтобы стать Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей или прокурором субъекта Российской Федерации необходимо, чтобы кандидат на указанные должности был не моложе 30 лет [7, ч. 4 ст. 1; 8, п. 4 ст. $15^1$].

В ряде случаев требуется наличие высшего образования. Например, члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, государственные гражданские служащие установленных категорий и групп должны иметь высшее образование, а судьи и прокуроры – высшее юридическое образование [9, п. 5 ст. 21; 10, ч. 3 и 4 ст. 12; 11, пп. 1 п. 1 ст. 4]. Любопытно, что для занятия таких должностей как Президент Российской Федерации, депутат Государственной Думы, член Совета Федерации, федеральный министр, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации обязательное наличие высшего образования ни Конституцией России, ни федеральным законом не предусмотрено.

Однако гораздо больший интерес вызвало указание в перечне обязательных условий, необходимых для занятия некоторых должностей государства, требования, которое сформулировано как необходимость обладать *безупречной репутацией*. Причем требование о безупречной репутации законодательно предусмотрено только для претендентов на должности члена Совета Федерации, судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребен-

ка, а также уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации [12, ч. 1 ст. 2; 13, ст. 8; 14, ч. 1 ст. 4; 15, ч. 1 ст. 4].

На наш взгляд, появление данного требования объяснимо, несмотря на то, что оно содержит довольно общую оценочную категорию, именуемую «безупречность репутации». Но подобная формулировка моральных качеств претендента по мнению законодателя должна, вероятно, не допустить к занятию важных для государства должностей лиц, не отвечающих высоким моральным принципам и этическим нормам.

В одной из работ автор настоящей статьи обращал внимание на то, что «Вопрос о безупречной репутации кандидата выходит за рамки правового поля, поскольку является субъективной морально-нравственной оценкой человека, которую дает тот орган или должностное лицо, которые и принимают решения…». И далее, рассматривая безупречность репутации с правовой точки зрения, предположил, что это должно означать отсутствие у претендента нарушений российского законодательства во всех сферах (уголовной, административной, трудовой и др.) и безукоризненность его поведения не только во время работы, но и в быту [16, с. 86].

В результате исследования было предложено расшифровать в анализируемом автором Федеральном законе «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» понятие «безупречная репутация» следующим образом: «Под безупречной репутацией понимается отсутствие нарушений кандидатом … любых правовых норм, а также соблюдение им принятых в обществе морально-нравственных норм» [16, с. 88].

На наш взгляд, требование о безупречности репутации должно быть включено во все законы, в которых определяются условия, позволяющие претендовать на должности государства и, в первую очередь, на государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации. Понятно, что морально-нравственное поведение учитывается при принятии решения о включении в списки претендентов, но поскольку данная норма не закреплена законодательно, то ее можно или игнорировать, или, догадываясь о проблемах этического характера, допустить до занятия какой-либо должности государства по собственному, часто субъективному, усмотрению лица (органа), который вправе принимать такие решения.

По нашему мнению, серьезным подрывом репутации (если не полной ее потерей) являются действия лица, занимающего государственную должность, которые порочат его честь и достоинство, что выражается в использовании служебного положения, в выставлении напоказ своей должности, подкрепленной документами, особенно в тех случаях, когда возникают какие-либо ситуации, выходящие за рамки служебной деятельности. При этом многие из управленцев забывают (или не догадываются), что сегодня практически все их деяния, включая неадекватное поведение, козыряние своей должностью или фамилиями покровителей, размахивание служебными удостоверениями фиксируются современными средствами коммуникаций, то есть становятся достоянием общественности. В этом случае, по нашему мнению, итог должен быть один: увольнение с занимаемой должности и пожизненный запрет на занятие любой должности государства.

В безупречность репутации должна входить и такая весьма важная составляющая, как взаимоотношения с детьми, их воспитание, поскольку, как известно, воспитание детей – обязанность родителей [1, ч. 2 ст. 38]. Однако в прессе регулярно появляются сведения о том, что тот или иной руководитель не сумел вырастить своих детей в нравственной чистоте, порядочности, позволяет им прикрывать своим именем (точнее – высокой занимаемой должностью) собственное недостойное поведение, пьянство, использование наркотических средств, иные промахи, различные правонарушения и даже преступления [17; 18].

На наш взгляд, если ребенок лица, занимающего любую государственную должность, осуществляет действия, которые бросают тень на это высокопоставленное лицо, то такой родитель, не вправе осуществлять функции по управлению государством, то есть должен быть освобожден от занимаемой должности органом или должностным лицом, его назначившим. В то же время, необходимо заметить, что в современном российском законодательстве уже существует ответственность родителей-чиновников за своих, правда, несовершеннолетних детей. Например, сотрудник таможенных органов подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае нарушения его несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации [19, аб. 7 п. 1 ст. $29^2$].

По итогам анализа рассмотренных отдельных вопросов, связанных с требованиями к кандидатам на замещение должностей государства, предлагается следующее:

1) дополнить условия, необходимые для занятия должностей Российского государства *обязанностью кандидата иметь высшее образование, а также обладать безупречной репутацией* (для тех должностей, по которым такие условия не установлены), для чего необходимо внести соответствующие изменения в законодательные акты, регламентирующие требования к кандидатам на занятие указанных должностей.

Одновременно надлежит включить в законы определение понятия «безупречность репутации», например, следующего содержания: «Под безупречностью репутации понимается отсутствие у кандидата на занятие *(указывается должность)* нарушений правовых норм, а также соблюдение им принятых в обществе морально-нравственных норм.».

2) дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях:

– в части 2 статьи 3.11 – предложением следующего содержания: *«Дисквалификация в отношении лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации, должности субъектов Российской Федерации, должности государственной службы, может устанавливаться на срок от пяти до двадцати лет»;*

– новыми статьями 17.18 и 17.19 следующего содержания:

*«**Статья 17.18. Незаконное использование служебного положения лицом, замещающим государственную должность, должность государственной службы***

*Незаконное использование служебного положения лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации, должность государственной службы, в том числе его детьми или другими родственниками –*

*влечет дисквалификацию на срок от пяти до двадцати лет.*

***Статья 17.19. Невыполнение должностным лицом требований по увольнению должностных лиц, опорочивших свои честь и достоинство***

*Непринятие решения об освобождении от государственной должности Российской Федерации, государственной должности субъекта Российской Федерации, должности государственной службы лица, которое опорочило свои честь и достоинство, что привело к нарушению безупречности его репутации, –*

*влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от одного года до трех лет.».*

**2. Об основных обязанностях лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной службы.** Как уже было отмечено, вопрос, касающийся закрепления в законах обязанностей лиц, которые занимают государственные должности и должности государственной службы, является весьма существенным. Разделы с перечислением обязанностей указанных должностных лиц существуют практически во всех современных российских законодательных актах. В отдельных законах обязанности формулируются как функции, полномочия или задачи этих лиц, что, по сути, означает тот же служебный долг или иначе – обязанность; в ряде случаев обязанности можно выделить из принципов деятельности государственного органа (в дальнейшем употребляется термин «обязанность» как обобщенное понятие всех иных терминов, используемых в законах, включая задачи и принципы, под которыми раскрывается то, что надлежит осуществлять должностному лицу).

Обратим внимание на две обязанности, которые, по нашему мнению, должны лежать в основе деятельности любого лица, замещающего должность государства: *первая – соблюдать права и свободы человека и гражданина и вторая – соблюдать или защищать интересы государства.*

Так, обязанность соблюдать права и свободы человека и гражданина (в различных формулировках) по федеральным государственным должностям [20] законодательно предусмотрена для Президента Российской Федерации, члена Правительства Российской Федерации и Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации в иностранном государстве, судьи Конституционного Суда Российской Федерации и судьи военного суда, Генерального прокурора Российской Федерации и Председателя Следственного комитета Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [31, гл. 4–8].

По должности Президента Российской Федерации требование соблюдать права и свободы человека и гражданина зафиксировано конституци-

онными нормами, в которых сказано, что глава государства выступает гарантом прав и свобод человека и гражданина и при принесении присяги клянется их уважать и охранять [1, ч. 2 ст. 80; ч. 1 ст. 82].

Для члена Правительства Российской Федерации функции по защите прав и свобод человека и гражданина следуют из основных принципов деятельности Правительства России в целом, в данном случае – принципа обеспечения прав и свобод человека и гражданина, для чего высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан…» [21, ст. ст. 3 и 19].

Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в иностранном государстве в соответствии с федеральным законом, регламентирующим его деятельность, как высший официальный представитель Российской Федерации должен обеспечивать дипломатическими и международно-правовыми средствами защиту прав, свобод и законных интересов ее граждан и российских юридических лиц в государстве пребывания [22, ч. 2 ст. 1].

Конституционный Суд Российской Федерации образован, в том числе в целях защиты основных прав и свобод человека и гражданина, для чего проверяет конституционность закона, примененного и подлежащего применению в конкретном деле [13, ст. 3]. Поскольку Конституционный Суд Российской Федерации состоит из определенного количества судей, то, значит, обязанностью каждого судьи является защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Что касается судей иных федеральных судов, то, к сожалению, обязанность защищать (судебными средствами) права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации официально возложена только на судей военных судов, для которых законодательно установлена основная задача при рассмотрении дел: обеспечение и защита нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина [23, ст. 4].

Лицо, назначенное на должность Генерального прокурора Российской Федерации, приносит следующую присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Генерального прокурора Российской Федерации свято соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации, защищать права и свободы человека и гражданина, охраняемые законом интересы общества и государства» [8, ст. 12]. Интересно, что текст Присяги прокурора, которую принимает лицо, впервые назначаемое на должность прокурора, не содержит обязанности защищать права и свободы человека и гражданина.

Отдельного текста присяги Председателя Следственного комитета Российской Федерации федеральный законодатель не предусмотрел, поэтому лицо, замещающее указанную государственную должность, действует в рамках основных задач Следственного комитета России, в числе которых означена и такая задача, как защита прав и свобод человека и гражданина [24, п. 2 ч. 4 ст. 1]. Текст присяги сотрудника Следственного комитета Российской Федерации аналогичен тексту прокурорской присяги, то есть также не содержит обязанности соблюдать права и свободы граждан России.

В Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» определено, что должность Уполно-

моченного по правам человека в Российской Федерации учреждается «в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» [25, ст. 1], то есть защита прав и свобод человека и гражданина является основной задачей лица, занимающего указанную государственную должность. Подтверждением этому находим в присяге, которую приносит Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации при вступлении в должность: «Клянусь защищать права и свободы человека и гражданина, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, справедливостью и голосом совести» [25, п. 1 ст. 9].

Основная задача Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей соответствует его наименованию – это «защита прав и законных интересов российских и иностранных субъектов предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации и российских субъектов предпринимательской деятельности на территориях иностранных государств …» [26, п. 1 ст. 2].

Контроль соблюдения избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации возложен на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Это означает, что каждый член ЦИК России призван обеспечить соблюдение установленной законом части прав граждан Российской Федерации [9, пп. «а» п. 9 ст. 21].

Таким образом, по большинству государственных должностей установлена обязанность защищать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации в полном объеме или в части тех вопросов, которыми занимается соответствующий государственный орган, а значит, и должностное лицо этого органа.

К удивлению автора, подобная обязанность законодательно не предусмотрена ни для члена Совета Федерации, ни для депутата Государственной Думы, что не поддается разумному объяснению. Отсутствие требований защищать права и свободы человека и гражданина для членов Счетной палаты Российской Федерации могут быть объяснены задачами данного государственного органа, установленными Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» которые опосредованно касаются прав и свобод жителей нашего государства (например, контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета или оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ) [27, п. 1 и 6 ст. 5].

Из числа федеральных государственных служащих защищать права и свободы человека и гражданина законодательно предписано:

а) военнослужащим, но только при оказании помощи правоохранительным органам;

б) сотрудникам полиции, таможенной службы, федеральной службы безопасности и войск национальной гвардии, поскольку это указано в федеральных законах как принцип или основа их деятельности;

в) работникам органов прокуратуры, так как прокуратура Российской Федерации создана и в целях защиты прав и свобод человека и гражданина;

г) сотрудникам следственных органов, потому что одной из основных задач Следственного комитета России является защита прав и свобод человека и гражданина;

д) Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, деятельность которого направлена «на обеспечение государственной защиты прав и законных интересов детей, реализации и соблюдения прав и законных интересов детей государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами» [14, ч. 1 ст. 2].

Приоритет прав и свобод человека и гражданина установлен в виде принципа государственной гражданской службы, поэтому в обязанность государственного гражданского служащего (и федерального, и субъекта Российской Федерации) вменено «исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности» [10, п. 1 ст. 4; 10, п. 2 ч. 1 ст. 18].

К сожалению, для федеральных государственных служащих других видов государственной службы подобная обязанность не предусмотрена, что вступает в противоречие с нормой, закрепленной в статье 2 Конституции Российской Федерации, по которой «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» [1], а, значит, это обязанность и государственных органов (включая органы государственной власти), и лиц, осуществляющих полномочия этих органов или проходящих в них государственную службу.

Похожая ситуация сложилась и с другой, не менее важной обязанностью: защита (соблюдение) интересов государства (государственных интересов), которые в нашем случае могут рассматриваться и как национальные интересы. В целях настоящей работы понятия «интересы государства» и «национальные интересы» используются как синонимы, учитывая, в том числе позицию ряда авторов, которые рассматривают государственные интересы как часть национальных интересов [28, с. 16–17; 29, с. 10–11].

В большинстве случаев такая обязанность предусмотрена в том или ином виде в федеральных законах. Однако, ни для члена Совета Федерации, ни для депутата Государственной Думы, ни для судьи федерального суда обязанность соблюдать интересы государства (национальные интересы) законодательно не установлена, то есть формально они могут не следовать в русле российской политики, что, на наш взгляд, неприемлемо. Отсутствуют в соответствующих федеральных законах функции, по которым соблюдать интересы государства (национальные интересы) должны Председатель Следственного комитета Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Председатель, заместитель Председателя и аудитор Счетной палаты Российской Федерации, члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Не имеется подобной нормы и в законах, регулирующих деятельность лиц, замещающих должности государственной гражданской службы, должности сотрудника полиции, сотрудника таможенного органа, сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации.

Как видим, в законодательстве Российской Федерации имеется, на наш взгляд, существенный пробел, касающийся отсутствия закрепления в федеральных законах норм, по которым лица, замещающие должности государства, обязаны соблюдать права и свободы человека и гражданина, а также интересы государства.

Требования по защите прав и свобод человека и гражданина зафиксированы в Конституции Российской Федерации, а потому должны исполняться всеми государственными органами и должностными лицами. Необходимость соблюдения интересов государства (национальных интересов) следует из сути существования государства, а также деятельности его органов (в первую очередь, органов государственной власти) и лиц, обеспечивающих существование государства, что подтверждается, в том числе, высказыванием И.А. Исаева, по которому «Государственный интерес есть сама сущность государства, это – особое знание и забота о целостности государственности» [30].

Поскольку лица, замещающие должности Российского государства, исходят из тех норм, что включены в конкретные федеральные законы, регулирующие их деятельность, то следует рассмотреть вопрос о внесении дополнений в упомянутые в настоящей статье законодательные акты, по которым защита прав и свобод человека и гражданина, а также соблюдение или защита интересов государства будут являться основными обязанностями указанных должностных лиц, если такие обязанности не установлены.

Предложенные меры, на взгляд автора, позволят находиться на должностях государства лицам, обладающим тем уровнем знаний, который необходим для управления государством, а также безупречной репутацией. При этом соблюдение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, соблюдение или защита интересов государства (национальных интересов) станут основными обязанностями указанных лиц.

**Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. Т. 1. – 864 с.

3. *Винокуров В.А.* Понятие и классификация должностей российского государства // Юридическая мысль. – 2019. – № 4–5 (114–115). – С. 49–65.

4. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

5. Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 13. – Ст. 1475; 2003. – № 46 (ч. I). – Ст. 4437.

6. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (одобрен Государственной Думой 11 марта 2020 года, одобрен Советом Федерации 11 марта 2020 года, подписан Президентом Российской Федерации 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

7. Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 19. – Ст. 2305.

8. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 8. – Ст. 366; Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472; 1999. – № 47. – Ст. 5620.

9. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

10. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

11. Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 30. – Ст. 1792; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. I). – Ст. 6229.

12. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 50 (ч. IV). – Ст. 6952.

13. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

14. Федеральный закон «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 53 (ч. I). – Ст. 8427.

15. Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 12. – Ст. 1640.

16. *Винокуров В.А.* Предложения по внесению изменений в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Юридическая мысль. – 2015. – № 4 (90). – С. 84–90.

17. Выходки золотой молодёжи. Как мажоры нарушают закон и остаются безнаказанными [Электронный ресурс] // URL: http: pikabu.ru (дата обращения 17 февраля 2020 года).

18. Мажоры – последние новости – РуАН [Электронный ресурс] // URL: http: новости.ru-an/info (дата обращения 17 февраля 2020 года).

19. Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 30. – Ст. 3586; 2013. – № 19. – Ст. 2329.

20. Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 3. – Ст. 173.

21. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

22. Федеральный закон «О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 26 (ч. I). – Ст. 3855.

23. Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3170.

24. Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 15.

25. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 31.01.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

26.Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2305.

27. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.

28. *Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А.* Право и интересы // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С. 16–17

29. *Хижняк В.С.* Классификация национальных интересов современной России // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 5. – С. 10–11.

30. *Исаев И.А.* Государственный интерес и чрезвычайное положение: диктатура как искусство управления // История государства и права. – 2013. – № 8. – С. 2–7.

31. Комментарий к Конституции Российской Федерации / С.А. Комаров [и др.]; под ред. С.А. Комарова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 333 с. – (Серия: Профессиональные комментарии).

**Для цитирования:** *Винокуров В.А.* Требования к лицам, осуществляющим функции по управлению государством, и их основные обязанности // Юридическая мысль. – 2020. – № 1 (117). – С. 51–65.

## Requirements for persons performing functions on management of the state, and their main responsibilities

**V.A. Vinokurov***

**Annotation**. The article is devoted to the opportunities for citizens of the Russian Federation to exercise their right to govern the state by holding state positions, i.e. state positions of the Russian Federation, public service positions.

The article analyzes the formal conditions that allow a citizen to apply for these positions, in particular, age restrictions, educational qualifications, and requirements regarding the inability to have citizenship of another state. Special attention is paid to such an assessment category, which is necessary in order to be able to occupy certain positions of the state, as impeccable reputation.

The article also deals with issues related to the duties of persons holding positions of the Russian state. The analysis of the norms of Federal laws regu-

* *Vinokurov Vladimir A.,* Professor of the Theory and History of State and Law Department of FSBEE HE «Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia»; Doctor of Law; Honored Lawyer of the Russian Federation. E-mail: pravo.kaf_tigp@mail.ru

lating the activities of these persons in terms of their duties (functions, powers, tasks) to protect the rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation, as well as to respect the interests of the state (national interests).

Proposals are formulated for making appropriate changes to Federal laws, as well as to the Code of administrative offences of the Russian Federation in terms of establishing responsibility for actions that lead to the loss of an impeccable reputation.

**Keywords**: the Constitution of the Russian Federation position of the Russian state; the state posts of the Russian Federation, positions in the public service; rights and freedoms of man and citizen; the right of a citizen to the government; requirements for applicants for posts of the state; age, education, Russian citizenship, integrity; duties, functions, powers, tasks officers; the state's interests, national interests.

The Constitution of the Russian Federation, fixing the right of citizens of the Russian Federation to “participate in the management of state affairs both directly and through their representatives”, at the same time provides for the equal access of their citizens to public service [1, part 1 and 4 of Art. 32]. Researchers on the implementation of the rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation explain that you can directly participate in the management of state affairs in several different ways, one of which is the right to take a public post [2, p. 746].

At the same time, a state post refers to the whole range of posts established (established) in the state, that is, in its bodies: these are government posts of the Russian Federation, government posts of the constituent entities of the Russian Federation, posts of the federal public service and posts of the state service of constituent entities Of Russia. Considering modern Russian legislation in relation to posts that are introduced in the state for state administration purposes, the author of this article proposed to give a general name to the whole spectrum of these posts: “state posts” or “posts of the Russian state” [3, p. 54].

To implement the designated constitutional law of a citizen of the Russian Federation, a number of legislative acts were adopted.

Opportunities for exercising the right to participate in state administration in relation to the filling of public positions in the Russian Federation are provided by the adopted federal constitutional laws, federal laws and, in some cases, the laws of the Russian Federation (the names of the relevant acts are given below when considering issues related to specific government posts of the Russian Federation).

The basic federal law, which determined the basic rules and requirements necessary for a citizen to exercise his right to enter the civil service, is the Federal Law “On the Civil Service System of the Russian Federation” [4]. In accordance with the principles laid down in the aforementioned Federal Law, laws have been adopted defining the procedure for exercising the right to access public service in various fields of public activity, that is, regulating the entry of citizens into public service of various types: military, state civilian and other types.

It follows from the foregoing that the legislative framework has been basically formed, which is necessary for a citizen of the Russian Federation to exercise his right to govern the state both when he wishes to occupy one of the state posts of the country, and upon entering state service of the Russian Federation.

Analyzing the norms of laws that established the requirements for candidates for filling government posts of the Russian Federation and posts of the federal public service, as well as their duties, curious features were revealed that are proposed to be addressed.

Let us first consider the requirements for candidates to fill the posts of the Russian state, and then the issues related to the individual, in our opinion, very important, responsibilities of these individuals.

**1. On the requirements for candidates applying for positions of the Russian state.** Considering the requirements that allow applying for state posts, it was revealed that one of the main requirements for applicants for these posts is the citizenship of the Russian Federation with the simultaneous absence of citizenship of another state or residence permit or other document confirming the right to permanent residence of a Russian citizen Federation on the territory of a foreign state, which is quite fair for the formation of the management system of any state. The only exception is military service, the implementation of which is allowed by foreign citizens under a contract in military posts to be replaced by soldiers, sailors, sergeants and foremen in the Armed Forces of the Russian Federation and military units [5, Art. 2]. It should be noted that this norm is supposed to be included in the Constitution of the Russian Federation [6].

The requirements are also set age, upon reaching which you can take a particular position. For example, in order to become the Commissioner for the Protection of the Rights of Entrepreneurs under the President of the Russian Federation or the prosecutor of a constituent entity of the Russian Federation, it is necessary for a candidate for these positions to be at least 30 years old [7, part 4 of Art. 1; 8, paragraph 4 of Art. 151].

In some cases, higher education is required. For example, members of the Central Election Commission of the Russian Federation, state civil servants of established categories and groups must have a higher education, and judges and prosecutors – a higher legal education [9, paragraph 5 of Art. 21; 10, parts 3 and 4 of Art. 12; 11, p. 1 p. 1 Article 4]. It is curious that for the occupation of such positions as the President of the Russian Federation, a deputy of the State Duma, a member of the Federation Council, the Federal Minister, the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, the mandatory presence of higher education is neither provided for by the Constitution of the Russian Federation, nor by federal law.

However, much more interesting was the indication in the list of mandatory conditions necessary for the occupation of certain positions of the state, a requirement that is formulated as the need to have an impeccable reputation. Moreover, the requirement for an impeccable reputation is legislatively provided only for applicants for the positions of a member of the Federation Council, judges of the Constitutional Court of the Russian Federation, the Commission-

er for the Rights of the Russian Federation on the Rights of the Child, and the Commissioner for Human Rights in the subject of the Russian Federation [12, h. 1 tbsp. 2; 13, Art. 8; 14, part 1, article 4; 15, part 1, article 4].

In our opinion, the appearance of this requirement is understandable, despite the fact that it contains a fairly general evaluation category, called "impeccable reputation". But such a formulation of the moral qualities of the applicant, according to the legislator, should probably prevent people who are not important for the state from taking positions that do not meet high moral principles and ethical standards.

In one of the works, the author of this article drew attention to the fact that "The question of the candidate's impeccable reputation goes beyond the legal field, since it is a subjective moral assessment of a person that is given by that body or official who makes decisions ...". And further, considering the impeccability of the reputation from a legal point of view, he suggested that this should mean that the applicant has no violations of Russian law in all areas (criminal, administrative, labor, etc.) and the impeccability of his behavior not only during work, but also in everyday life [16, p. 86].

As a result of the study, it was proposed to decipher in the Federal Law analyzed by the author "On the Procedure for Forming the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation" the concept of "impeccable reputation" as follows: "An impeccable reputation means the absence of violations by the candidate ... of any legal norms, as well as compliance accepted moral standards in society" [16, p. 88].

In our opinion, the requirement of an impeccable reputation should be included in all laws that determine the conditions that allow applying for positions of the state and, first of all, for government posts of the Russian Federation and government posts of constituent entities of the Russian Federation. It is clear that moral conduct is taken into account when deciding on the inclusion of pre-tenders in the lists, but since this norm is not fixed by law, it can either be ignored, or, guessing about ethical issues, be allowed to take up any position state at its own, often subjective, discretion of the person (body) who is entitled to make such decisions.

In our opinion, a serious undermining of the reputation (if not its complete loss) is the actions of a person holding a public office that defame his honor and dignity, which is expressed in the use of his official position, in displaying his position, backed by documents, especially in those cases when there are any situations that go beyond the scope of performance. At the same time, many of the managers forget (or do not realize) that today almost all of their deeds, including inappropriate behavior, trumping their position or surnames of patrons, brandishing official certificates are fixed by modern means of communication, i.e. they become public knowledge. In this case, in our opinion, the result should be one: dismissal from the current position and a lifelong ban on holding any position of the state.

An impeccable reputation should also include such a very important component as relationships with children, their upbringing, since, as you know, raising children is the responsibility of parents [1, part 2 of Art. 38]. However, information regularly appears in the press that this or that leader did not man-

age to raise his children in moral cleanliness, order, allows them to cover their own unworthy behavior, drunkenness, use with their own name (or rather, a high occupied position) drugs, other mistakes, various offenses and even crimes [17; 18].

In our opinion, if a child of a person holding any public office carries out activities that cast a shadow over this high-ranking person, then such a parent is not entitled to carry out state management functions, that is, he must be relieved of his post by an authority or official appointed him. At the same time, it should be noted that in modern Russian legislation there is already a responsibility of parents-officials for their, however, minor children. For example, a customs officer is subject to dismissal due to loss of confidence in the event that his minor children violate the prohibition to open and have accounts (deposits), to store cash and valuables in foreign banks located outside the territory of the Russian Federation [19, ab. 7 p. 1 art. $29^2$].

Based on the results of the analysis of the considered individual issues related to the requirements for candidates for filling state posts, the following is proposed:

1) to supplement the conditions necessary for holding the posts of the Russian state with the obligation of the candidate to have higher education, as well as have an impeccable reputation (for those posts for which such conditions are not established), for which it is necessary to make the corresponding amendments to the legislative acts governing the requirements for candidates for these positions.

At the same time, it is necessary to include in the laws a definition of the concept of "impeccable reputation", for example, with the following content: "Impeccability of reputation means the absence of violations of legal norms by a candidate for employment (indicated position), as well as his observance of moral standards adopted in society." .

2) To supplement the Code of the Russian Federation on administrative offenses:

– in part 2 of Article 3.11, by a sentence of the following content: *"Disqualification in respect of persons holding public office of the Russian Federation, positions of constituent entities of the Russian Federation, positions of public service, may be established for a term of five to twenty years";*

– new articles 17.18 and 17.19 of the following content:

***"Article 17.18. Illegal use of official position by a person replacing a public position, public service position***

*Illegal use of official position by a person substituting a public post of the Russian Federation, a public post of a constituent entity of the Russian Federation, a post of public service, including by his children or other relatives –*

*entails disqualification for a period of five to twenty years.*

***Section 17.19. Failure by an official to dismiss officials who defame their honor and dignity***

*Failure to take a decision on the dismissal of a public post of the Russian Federation, a public post of a constituent entity of the Russian Federation, a post of public service of a person who defamed his honor and dignity, which led to a violation of the integrity of his reputation, –*

*shall entail the imposition of an administrative fine in the amount of five thousand to fifty thousand rubles or disqualification for a period of one year to three years".*

**2. On the basic duties of persons filling the public office of the Russian Federation and the posts of the federal public service.** As already noted, the issue of securing in the laws the duties of persons who hold public and civil service positions is very significant. Sections listing the responsibilities of these officials exist in almost all modern Russian legislative acts. In separate laws, duties are formulated as functions, powers or tasks of these persons, which, in essence, means the same official duty or otherwise – a duty; in some cases, responsibilities can be distinguished from the principles of activity of a state body (hereinafter, the term "obligation" is used as a generalized concept of all other terms used in laws, including tasks and principles, which reveal what should be performed by an official).

Let us draw attention to two responsibilities, which, in our opinion, should underlie the activities of any person who replaces the position of the state: *the first is to observe human rights and freedoms and citizen, and the second is to observe or protect the interests of the state.*

Thus, the obligation to observe the rights and freedoms of man and citizen (in various formulations) according to federal state duties [20] is legally provided for by the President of the Russian Federation, a member of the Government of the Russian Federation and the Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Russian Federation to a foreign state, judges of the Constitutional Courts of the Russian Federation and judges of the military court, the Prosecutor General of the Russian Federation and the Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation, the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation and the Commissioner for Protection of Entrepreneurs' Rights under the President of the Russian Federation, as well as a member of the Central Election Commission of the Russian Federation [31, Ch. 4–8].

As the President of the Russian Federation, the requirement to observe the rights and freedoms of man and citizen is fixed by constitutional norms, which say that the head of state acts as a guarantor of the rights and freedoms of man and citizen and swears to respect and protect them when taking the oath [1, h. 2 art. 80; h. 1 art. 82].

For a member of the Government of the Russian Federation, the functions to protect the rights and freedoms of man and citizen follow from the basic principles of the Government of Russia as a whole, in this case, the principle of ensuring the rights and freedoms of man and citizen, for which the highest executive body of state power of the Russian Federation "Takes measures to ensure the legality, rights and freedoms of citizens …" [21, Art. 3 and 19].

The Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Russian Federation to a foreign country in accordance with the federal law governing its activities, as the highest official representative of the Russian Federation, must ensure by diplomatic and international legal means the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of its citizens and Russian legal entities in the host state [22, part 2, art. 1].

The Constitutional Court of the Russian Federation was established, inter alia, to protect the fundamental rights and freedoms of man and citizen, for which it checks the constitutionality of the law applied and to be applied in a specific case [13, Art. 3]. Since the Constitutional Court of the Russian Federation consists of a certain number of judges, it means that it is the duty of each judge to protect the rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation. As for judges of other federal courts, unfortunately, the obligation to defend (by judicial means) the rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation is formally assigned only to judges of military courts, for whom the main task when considering cases is legally established: – baking and protection of violated and (or) contested rights, freedoms and the interests of a person and citizen protected by law [23, Art. 4].

The person appointed to the position of the Prosecutor General of the Russian Federation takes the following oath: “I swear, in the exercise of the powers of the Prosecutor General of the Russian Federation, to observe sacredly the Constitution of the Russian Federation and the laws of the Russian Federation, to protect the rights and freedoms of man and citizen, the interests of society and the state protected by law” [8, Art. 12]. It is interesting that the text of the Oath of the prosecutor, which is taken by a person who is first appointed to the post of prosecutor, does not contain an obligation to protect the rights and freedoms of man and citizen.

The federal legislator did not provide for a separate text of the oath of the Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation; therefore, a person who is filling the indicated public position acts within the framework of the main tasks of the Russian Investigative Committee, including the task of protecting human rights and freedoms and citizen Danin [24, p. 2 part 4 of Art. 1]. The text of the oath of an employee of the Investigative Committee of the Russian Federation is similar to the text of the prosecutor's oath, that is, it also does not contain an obligation to observe the rights and freedoms of Russian citizens.

The Federal Constitutional Law “On the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation” determines that the position of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation is established “in order to ensure guarantees of state protection of the rights and freedoms of citizens, their observance and respect by state bodies, local authorities and official persons” [25, Art. 1], that is, the protection of the rights and freedoms of man and citizen is the main task of a person holding a specified public position. Confirmation of this is found in the oath taken by the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation upon assuming office: “I swear to protect the rights and freedoms of man and citizen, to conscientiously fulfill their duties, being guided by the Constitution of the Russian Federation, the legislation of the Russian Federation, justice and the voice of conscience” [25, clause 1, Art. 9].

The main task of the Presidential Commissioner for the Protection of Entrepreneurs' Rights corresponds to its name – it is “protecting the rights and legitimate interests of Russian and foreign business entities on the territory of the Russian Federation and Russian business entities in foreign countries ...” [26, paragraph 1 of art. 2].

Monitoring compliance with electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation is entrusted to the Central Election Commission of the Russian Federation. This means that each member of the CEC of Russia is called upon to ensure compliance with the law of the rights of citizens of the Russian Federation [9, p. "A" p. 9 art. 21].

Thus, the obligation to protect the rights and freedoms of a person and a citizen in the Russian Federation in full or in part of those issues that are dealt with by the corresponding state body, and therefore the official of this body, has been established for most government posts.

To the author's surprise, such a duty is not legally provided for either a member of the Federation Council or a deputy of the State Duma, which does not lend itself to a reasonable explanation. The lack of requirements to protect the rights and freedoms of man and citizen for members of the Accounts Chamber of the Russian Federation can be explained by the tasks of this state body established by the Federal Law "On the Accounts Chamber of the Russian Federation" which indirectly relate to the rights and freedoms of the inhabitants of our state (for example, monitoring targeted and effective using federal budget funds or assessing the effectiveness of the provision of tax and other benefits and advantages) [27, p. 1 and 6 of art. 5].

From among the federal civil servants to protect the rights and freedoms of man and citizen is legally prescribed:

a) military personnel, but only when assisting law enforcement agencies;

b) officers of the police, customs, federal security services and troops of the national guard, since this is indicated in federal laws as a principle or basis for their activities;

c) to employees of the prosecutor's office, since the prosecutor's office of the Russian Federation was also created to protect human rights and freedoms;

d) employees of investigative bodies, because one of the main tasks of the Investigative Committee of Russia is to protect the rights and freedoms of man and citizen;

e) the Commissioner under the President of the Russian Federation for the rights of the child, whose activities are "aimed at ensuring state protection of the rights and legitimate interests of children, the implementation and observance of the rights and legitimate interests of children by state bodies, local authorities and officials" [14, part 1, art. 2].

The priority of human and civil rights and freedoms is established in the form of the principle of state civil service, therefore it is the duty of a state civil servant (both federal and constituent entities of the Russian Federation) to "proceed from the fact that recognition, observance and protection of human and civil rights and freedoms determine the meaning and content of his professional career" [10, p. 1, art. 4; 10, paragraph 2, part 1, art. 18].

Unfortunately, such a duty is not provided for federal civil servants of other types of public service, which contradicts the norm enshrined in article 2 of the Constitution of the Russian Federation, according to which "Recognition, observance and protection of human and civil rights and freedoms is the duty of the state" [1], and, therefore, it is the responsibility of both state bodies (in-

cluding state authorities) and persons who exercise the powers of these bodies or who are in government service.

A similar situation has developed with another, no less important duty: protection (compliance) with the interests of the state (state interests), which in our case can be considered as national interests. For the purposes of this work, the concepts of "state interests" and "national interests" are used as synonyms, taking into account, among other things, the position of a number of authors who consider state interests as part of national interests [28, p. 16–17; 29, p. 10–11].

In most cases, this obligation is provided for in one form or another in federal laws. However, neither for a member of the Federation Council, nor for a deputy of the State Duma, nor for a judge of a federal court, the obligation to observe the interests of the state (national interests) is legally established, that is, formally they can not follow in line with Russian politics, which in our opinion, unacceptable.

There are no functions in the relevant federal laws by which the interests of the state (national interests) must be met by the Chairperson of the Investigative Committee of the Russian Federation, the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, the Commissioner for Protection of Entrepreneurs' Rights under the President of the Russian Federation, the Chairperson, Deputy Chairman and Auditor of the Accounts Chamber of the Russian Federation, members of the Central Election Commission of the Russian Federation. There is no similar norm in the laws governing the activities of persons replacing the posts of the state civil service, the posts of the police officer, customs officer and officer of the national guard of the Russian Federation.

As we see, in the legislation of the Russian Federation, in our opinion, there is a significant gap regarding the lack of consolidation in federal laws of the norms according to which persons replacing positions of state strike are obliged to observe the rights and freedoms of man and citizen, as well as the interests of the state.

The requirements for the protection of the rights and freedoms of man and citizen are fixed in the Constitution of the Russian Federation, and therefore must be fulfilled by all state bodies and officials. The need to comply with the interests of the state (national interests) follows from the essence of the existence of the state, as well as the activities of its bodies (primarily government bodies) and persons ensuring the existence of the state, which is confirmed, inter alia, by legend I.A. Isaeva, according to which "State interest is the very essence of the state, this is a special knowledge and concern for the integrity of statehood" [30].

Since persons filling the posts of the Russian state proceed from the norms that are included in specific federal laws regulating their activities, consideration should be given to amending the legislative acts referred to in this article, according to which the protection of human and civil rights and freedoms, as well as the observance or protection of the interests of the state will be the main duties of these officials, if such duties are not established.

The proposed measures, in the opinion of the author, will allow persons with the level of knowledge necessary to manage the state, as well as an impeccable reputation, to be in state positions.

At the same time, the observance of the rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation, the observance or protection of the interests of the state (national interests) will become the main responsibilities of these persons.

**Bibliographic list**

1. The Constitution of the Russian Federation // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2014. No. 31. Article 4398.

2. Avakyan S.A. Constitutional law of Russia. Training course: textbook: in 2 vols. 4th ed., revised and add. Moscow: Norma: Infra-M, 2010. V. 1. 864 p.

3. Vinokurov V.A. The concept and classification of posts of the Russian state // Legal Thought. 2019. No. 4–5 (114–115). P. 49–65.

4. Federal law “On the system of public service of the Russian Federation” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2003. No. 22. Art. 2063.

5. The Federal Law “On Military Duty and Military Service” // Collection of legislation of the Russian Federation. 1998. No. 13. Art. 1475; 2003. No. 46 (Part I). Art. 4437.

6. The law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation “On improving regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority” (approved by the State Duma on March 11, 2020, approved by the Federation Council on March 11, 2020, signed by the President of the Russian Federation on March 14 2020 No. 1-FKZ) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2020. No. 11. Art. 1416.

7. Federal Law “On Commissioners for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation” // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2013. No 19. Art. 2305.

8. Federal Law “On the Prosecutor's Office of the Russian Federation” // News of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation. 1992. No. 8. Art. 366; Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1995. No. 47. Article 4,472; 1999. No. 47. Art. 5620.

9. Federal Law “On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in the Referendum of Citizens of the Russian Federation” // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2002. No. 24. Art. 2253.

10. Federal law “On the state civil service of the Russian Federation” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2004. No. 31. Art. 3215.

11. The law of the Russian Federation “On the status of judges in the Russian Federation” // Vedomosti of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation. 1992. No. 30. Article 1792; Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2008. No. 52 (Part I). Art. 6229.

12. Federal law “On the procedure for the formation of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation” // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2012. No. 50 (Part IV). Art. 6952.

13. Federal constitutional law “On the Constitutional Court of the Russian Federation” // Collection of legislation of the Russian Federation. 1994. No. 13. Art. 1447.

14. The Federal Law “On Commissioners for the Rights of the Child in the Russian Federation” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2018. No 53 (Part I). Art. 8427.

15. Federal Law “On Commissioners for Human Rights in the Subjects of the Russian Federation” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2020. No. 12. Art. 1640.

16. Vinokurov V.A. Proposals for amendments to the Federal Law “On the Procedure for Forming the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation” // Legal Thought. 2015. No. 4 (90). P. 84–90.

17. The tricks of the golden youth. As majors violate the law and go unpunished [Electronic resource] // URL: http: pikabu.ru (accessed February 17, 2020).

18. Majors – the latest news – Rouen [Electronic resource] // URL: http: news.ru-an / info (accessed February 17, 2020).

19. Federal law “On service in the customs authorities of the Russian Federation” // Collection of legislation of the Russian Federation. 1997. No. 30. Art. 3586; 2013. No 19. Art. 2329.

20. The consolidated list of government posts of the Russian Federation, approved by Decree of the President of the Russian Federation of January 11, 1995 No. 32 // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1995. No. 3. Art. 173.

21. Federal constitutional law “On the Government of the Russian Federation” // Collection of legislation of the Russian Federation. 1997. No. 51. Art. 5712.

22. Federal Law “On Extraordinary and Plenipotentiary After the Russian Federation in a foreign state and Permanent Representative (representative, permanent observer) of the Russian Federation to an international organization (in a foreign state)” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2016. No. 26 (part I). Art. 3855.

23. Federal constitutional law “On the military courts of the Russian Federation” // Collection of legislation of the Russian Federation. 1999. No. 26. Article 3170.

24. Federal law “On the Investigative Committee of the Russian Federation” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2011. No 1. Art. 15.

25. Federal constitutional law “On the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation” (as amended on January 31, 2016) // Collection of legislation of the Russian Federation. 1997. No. 9. Art. 1011.

26. The Federal Law “On Commissioners for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation” // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2013. No 19. Art. 2305.

27. Federal Law “On the Accounts Chamber of the Russian Federation” // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2013. No. 14. Art. 1649.

28. Khabrieva T.Ya., Tikhomirov Yu.A. Law and interests // Journal of Russian law. 2005. No 12. P. 16–17

29. Khizhnyak V.S. Classification of national interests of modern Russia // Constitutional and municipal law. 2008. No. 5. P. 10–11.

30. Isaev I.A. State interest and the state of emergency: dictatorship as the art of management // History of State and Law. 2013. No. 8. P. 2–7.

31. Commentary on the Constitution of the Russian Federation / S.A. Komarov [et al.]; under the editorship of S.A. Komarova. 3rd ed., revised and add. Moscow: Publishing house Yurayt, 2019. 333 p. (Series: Professional Comments).

**For citation:** Vinokurov V.A. Requirements for persons carrying out functions of state administration, and their main responsibilities // Legal Thought. 2020. No. 1 (117). P. 62–72.

**УДК 342.0**
**DOI: 10.25839/MATGIP.2020.117.1.005**

# Краткий исторический очерк современного отечественного федерализма: некоторые конституционно-правовые аспекты

**А.А. Елисеева***
**С.Л. Сергевнин****

**Аннотация.** Статья посвящена конституционно-правовым аспектам становления современного российского федерализма. При этом внимание уделяется анализу отдельных характеристик института федерализма в контексте конкретных решений Конституционного Суда Российской Федерации, теоретико-практического осмысления идей федерализма.

**Ключевые слова:** федерализм, Конституция, Конституционный Суд, территориальная организация государства, форма государственного устройства.

История становления различных характеристик современного конституционно-правового устройства России не может не вызывать определенного интереса особенно с учетом того обстоятельства, что многие из них получают известную степень модернизации в контексте актуальной конституционной реформы [1].

Одним из важнейших базовых элементов «конституционного здания» любого государства является его территориальная организация как особый элемент формы государства. Поскольку применительно к Российской Федерации в основе этой организации лежат принципы федерализма, обратимся к отдельным моментам (характеристикам) этого института, формирование которого напоминало порой – особенно, в первые годы более чем 25-летнего периода (начиная с 1991 года) – прохождение «минных полей». В жестком преодолении трудностей возникновения и развития раннего российского федерализма огромную и особую роль сыграл Конституционный Суд Российской Федерации.

* *Елисеева Алла Алексеевна*, доцент кафедры правоведения Юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации Юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук. E-mail: eliseeva-aa@ranepa.ru

** *Сергевнин Сергей Львович*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории права и государства Юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации. E-mail: dirz2010@yandex.ru

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепляет федеративный характер территориального (государственного) устройства России. Данное положение в полной мере соотносится с прежним конституционным регулированием, устанавливавшим федерализм в качестве одной из незыблемых основ конституционного строя России [28, гл. 1].

Между тем, это фундаментальное начало новой российской государственности подверглось серьезным испытаниям уже на самых ранних стадиях ее возникновения и развития. Говорить именно о ранних начальных стадиях развития и о новизне российской государственности в хронологическом срезе начала 90-х годов прошлого столетия позволяет кардинальная ломка этой государственности на ее фундаментальном уровне, т.е. на уровне принципов, что, в свою очередь, позволяет оценивать указанный временной период в известном смысле как «четвертую российскую революцию».

Одним из первых испытаний на прочность стали попытки нанесения удара по целостности федеративного государства, в том числе посредством задействования такого юридического механизма как сецессия. Между тем, если придерживаться строгих специально-юридических оценок, институт сецессии, т.е. выхода из состава федерации (союзного государства), не представляется возможным, поскольку право на выход (сецессию) – это признак такого государственного объединения как конфедерация (союз государств).

Конечно, международная практика знает и иные, главным образом терминологические, подходы, но строгое юридически значимое разграничение федерации и конфедерации как самостоятельных форм территориального государственного устройства предполагает констатацию наличия либо отсутствия права на сецессию у субъектов (членов) федерации/конфедерации в качестве одного из ключевых системообразующих их качеств. Иной подход фактически обессмысливал бы их юридическое разграничение, переводя проблему в русло терминологического языкового спора.

Нельзя при этом забывать, что Советская федерация (Союз ССР) действительно в своих конституционных положениях предусматривала право союзных республик на сецессию, на которое, однако, никто не обращал внимания, пока не возникли соответствующие социально-экономические и политические факторы, приведшие к распаду Советского Союза. Само наименование государства должно было коннотироваться именно с конфедерацией (Союз ССР). Тот же факт, что при ослаблении, а впоследствии и при полном исчезновении системообразующего политического стержня, конструкции, державшей советскую государственность, а именно – КПСС, субъекты фактической конфедерации (юридической федерации) воспользовались своим конституционно зафиксированным «спящим» – фактически конфедеративным – правом на сецессию, что в ряду иных причин и обстоятельств привело к исчезновению с политической карты мира крупнейшего государства. Следует признать, что в ряду этих причин именно взрыв «юридической бомбы» (реализация формально законного, но с точки зрения базовых юридических принципов недопустимого по самой своей природе для федерации полномочия – права на сецессию) занимает далеко не последнее место.

Этот печальный опыт был учтен при подготовке Конституции 1993 года, право на сецессию субъектов федерации в ней закреплено не было, и Российская Федерация с правовой точки зрения стала действительно федерацией.

Зафиксированный в Конституции Российской Федерации принцип федерализма не предусматривает право субъектов на самостоятельное принятие решения о выходе из состава федерации (право сецессии). При этом одностороннее установление субъектом Российской Федерации права на выход из ее состава означало бы признание правомерности полного или частичного нарушения территориального единства суверенного федеративного государства и национального единства населяющих его народов [2].

Нельзя при этом забывать о конституционно-договорном характере федеративных отношений в Российской Федерации. Отношения же между Россией и республиками в ее составе строятся, прежде всего, на конституционной основе. Это, однако, не исключает возможности заключения в рамках Российской Федерации на основе Конституции договоров между ними. Данный подход, однако, в практике конституционного строительства своего развития не получил. Впоследствии признание приоритетности именно конституционной основы федеративных отношений привело, в частности, к констатации и обоснованию принципов государственной целостности [3], а также единства и неделимости суверенитета Российской Федерации [22].

Особое внимание в связи с этим привлекает принцип единства и неделимости суверенитета, который непосредственно вытекает из отрицания права на сецессию в конституционной практике федеративного государства и за который тоже пришлось очень серьезно побороться в России. При этом необходимо было задействовать механизмы привлечения высших судов для того, чтобы констатировать невозможность двухступенчатого суверенитета в наших политико-правовых реалиях, поскольку источником этого суверенитета в едином государстве является народ, и, следовательно, суверенитет не может быть распределен по разным уровням.

Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. При этом суверенитет федеративного государства исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, то есть не допускает регионального суверенитета.

Важнейшей составляющей принципа единства и неделимости суверенитета является принцип верховенства Конституции и федеральных законов, Казалось бы такой правовой трюизм не нуждается в специальном пояснении в теории и защите на практике. Между тем молодой российский федерализм реально столкнулся с проблемой попыток введения отдельными субъектами федерации такого специфического юридического механизма как ратификация.

Притом что общепризнанным в современной правовой науке является отнесение данного механизма к сфере международно-правового регулирования, реальная отечественная практика продемонстрировала примеры попыток внедрения подобных процедур в ткань внутригосударственного конституционного устройства. Однако введение на региональном уровне института одобрения федерального регулирования как юридически связывающего условия начала действия федеральных норм в пространстве соответствующих отдельных субъектов федерации может с формально-правовой позиции свидетельствовать о применении ненадлежащих юридических процедур к правоотношениям иной – конфедеративной либо международно-правовой – природы, а с позиций социально-политического анализа – о крайней слабости и даже дегенерации федеративных отношений.

В связи с этим посредством акта высшего суда пришлось напомнить, что принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов помимо прочего означает, что распространение действия федеральных законов на территории субъектов Российской Федерации специальными законодательными актами субъектов Российской Федерации противоречит понятию исключительного федерального ведения и, кроме того, излишне с точки зрения экономии законодательных усилий и законодательной техники [5].

При этом субъект Российской Федерации не может изменять установленные Конституцией Российской Федерации приоритеты действия законов и иных федеральных правовых актов, ограничивать их применение, процедуры и механизмы разрешения коллизий, правовых споров, не предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами [6].

Еще одним важным принципом федерализма, получившим свое развитие в решениях Конституционного Суда, является принцип равенства субъектов Российской Федерации. Конституционное положение о том, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны между собой, выражается, в частности, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами федерации.

Между тем федеральный законодатель и в сфере своей компетенции не вправе разрешать вопросы, затрагивающие конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации без учета конституционных основ федеративного устройства. Тем более недопустимо произвольное сужение правовых возможностей субъектов Российской Федерации.

Разумеется, правовое равенство субъектов федерации отнюдь не означает и не может означать равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития [7]. Однако при этом учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации [8].

Следующая большая группа вопросов затрагивает проблему разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Рассматривая данную проблему, следует иметь в виду то обстоятельство, что приоритет положений Конституции Российской Федерации имеет место при определении, как статуса субъектов Российской Федерации, так и предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов.

Имевшие место в реальной практике отечественного конституционализма попытки осуществления субъектами федерации собственного правового регулирования по предметам, отнесенным статьей 71 Конституции Российской Федерации к федеральному ведению, заставили Конституционный Суд констатировать отсутствие подобного регионального правомочия. Это касалось, например, и тех случаев, когда законодатель субъекта Российской Федерации откладывал введение в действие акта, принятого им по вопросу, относящемуся к исключительной компетенции Российской Федерации, до издания соответствующего федерального закона [9].

Поскольку реальная практика раннего федерализма столкнулась с попытками отдельных субъектов федерации посредством регионального законодательства передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы федерального ведения и полномочия федеральных органов исполнительной власти, потребовалась специальная реакция высшего конституционно-судебного органа, который указал, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в соответствующих отношениях, имеющих общефедеральное значение, в той мере и постольку, в какой и поскольку такое участие предусмотрено и допускается федеральными законами, иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти [10].

При этом по сути была санкционирована также возможность участия субъектов Российской Федерации в процессе принятия решений на федеральном уровне – с тем чтобы более полно обеспечивался учет их потребностей и законных интересов – при условии, что такое участие носит субсидиарный характер, осуществляется в форме предварительного согласования, не предопределяющего окончательное решение вопроса, то есть не предполагает передачу соответствующего федерального полномочия субъекту Российской Федерации [11].

Чрезвычайно активное нормотворчество, столь характерное и вполне естественное для эпохи кардинальных общественных реформ, порой в наших условиях приобретало характер своеобразного соревнования по принципу кто больше и быстрее, «законотворения наперегонки». Особенно это касалось регулирования по предметам совместного ведения. При этом, однако, не следует забывать, что разграничение нормотворческих полномочий федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения осуществлено на конституционном уровне. В тех условиях нормотворческой неразберихи из текстуального смысла Конституции был выведен и сформулирован механизм своеоб-

разного преодоления пробелов на соответствующем уровне нормативного регулирования: до издания федерального закона по тому или иному предмету совместного ведения субъект Российской Федерации вправе принять собственный закон и иные нормативные правовые акты. Однако после издания федерального закона такие акты должны быть приведены в соответствие с федеральным законом [12].

И, напротив, в отсутствие надлежащего регионального регулирования по вопросу, отнесенному к компетенции субъекта федерации федеральным законодателем, последний вправе самостоятельно осуществить правовое регулирование в данной сфере [13].

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что Конституция в статье 11 (части 3) непосредственно не затрагивает юридическую форму нормативного акта, посредством которого обеспечивается разграничение предметов ведения и полномочий. Во всяком случае, здесь не предусматривается принятие именно федеральных законов в качестве такого правового инструмента. Между тем из буквального смысла статьи 72 Конституции вытекает, что принципы разграничения предметов ведения и полномочий устанавливаются федеральными законами, принимаемыми в сфере совместного ведения [14].

Частным случаем регулирования в сфере совместного ведения является установление конкретных полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере, в том числе передача на региональный уровень осуществления части тех полномочий, которые ранее реализовывались федеральными органами государственной власти. Разумеется, это безусловное право федерального законодателя [15].

Здесь же небезынтересно отметить на первый взгляд, в общем-то, юридико-техническое, но очень распространенное в первые годы становления реального федерализма в России явление текстуального дублирования на региональном уровне федерального нормативного материала. Вполне объяснимое относительной неразвитостью региональной системы законотворчества и порой весьма ограниченными ее кадровыми возможностями данное явление вызвало симптоматичную реакцию высшего суда, который отмечал, что законодательный орган субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочии не обязан принимать законы, полностью текстуально совпадающие с федеральным законодательством [2].

Из федеративной природы государственности России вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в состав Российской Федерации, – их территориальное устройство. Поэтому вопрос о своем территориальном устройстве республика вправе решить сама, причем по своей природе он имеет конституционное значение [17].

Особый интерес в данном контексте представляют собой также вопросы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. Регионы вправе устанавливать свою систему органов государственной власти путем принятия собственных нормативных актов (регионального законодательства). Однако такие акты должны соответствовать основам конституту-

ционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, другим положениям Конституции Российской Федерации и конкретизирующим их федеральным правовым актам. Государственная власть в субъектах Российской Федерации должна опираться на принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления, единства системы государственной власти, а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов (принцип «разделения властей»).

Важным аспектом характеристики федеративной формы государственного устройства является фактор единства организации публичной власти в силу уже самой ее системности. Общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти устанавливаются федеральным законом, в соответствии с которым принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В силу этого обстоятельства организация публичной власти на уровне субъекта Российской Федерации в принципе должна соответствовать организации публичной власти на уровне Российской Федерации, следовательно, установление полномочий законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не может быть прерогативой (исключительным правом) субъектов Российской Федерации [18].

При этом компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается на основе конституционного правила, согласно которому полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не затрагивающие конституционные основы и прерогативы федерального законодателя, определяются ими самостоятельно [19].

Начальный этап развития отечественного федерализма в постсоветской России характеризовался, в частности, отсутствием федерального закона об общих принципах организации системы региональных органов государственной власти. При этом вопрос назначения (избрания) на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации приобретал критическое значение в условиях конкретно-исторических конституционных реалий. Само по себе указанное обстоятельство (отсутствие соответствующего федерального закона) не могло признаваться препятствием субъектам Российской Федерации принимать региональные законы, регулирующие порядок выборов глав исполнительной власти, что непосредственно вытекает из природы совместной компетенции. При наличии соответствующей нормативной базы (устав, избирательные законы) субъект Российской Федерации вправе назначать выборы и определять дату их проведения самостоятельно. При этом в тех случаях, когда их проведение предполагалось одновременно с общефедеральными выборами должно было быть проведено соответствующее согласование с федеральными органами, что вытекает из требования согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти [20].

В то же время, как известно, порядок формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации Конституция Российской Федерации непосредственно не регламентирует. При этом федеральная Конституция не рассматривает выборы в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации. Это, однако, не исключает возможности различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в Конституции Российской Федерации в качестве избираемых, в том числе возможность изменения ранее установленного порядка наделения полномочиями соответствующих органов и лиц.

При этом федеральный законодатель, реализуя свое право устанавливать общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, может предусмотреть нормативно-правовую основу взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти в рамках разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации, порядка формирования этих органов, в частности порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации [20, 21].

Отдельный интерес представляет существование в системе организации публичной власти в условиях федерализма своеобразных балансировочных механизмов (стабилизаторов), позволяющих в известной мере уравновешивать возможные властно-компетенционные перекосы, особенно ярко проявляющиеся порой не столько в нормативном регулировании, сколько в конкретной практике конституционной правореализации. Одним из таких стабилизаторов является институт отрешения от должности должностного лица, что может быть связано с различными основаниями.

Так, федеральный законодатель, устанавливая общие принципы организации системы органов государственной власти, вправе учредить в отношении избранного всенародным голосованием высшего должностного лица – руководителя высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации институт отзыва в качестве одной из форм непосредственной (прямой) демократии.

Возможностью отзыва не затрагивается и установленное Конституцией Российской Федерации положение о единой системе исполнительной власти в Российской Федерации, поскольку и для нового высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, который будет избран взамен отозванного, и для лица, временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в период избирательной кампании, решения и указания органов федеральной исполнительной власти в рамках ее компетенции остаются обязательными [22].

Организация федеративных отношений порой требует возложения федеральных полномочий по вопросам совместного ведения на соответствующие территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. В таких случаях федеральный законодатель вправе предусмотреть возможность согласования с законодательным (представительным) органом субъекта назначения на должность руководителей территориальных орга-

нов федеральных органов исполнительной власти, поскольку такие должностные лица призваны обеспечивать разграничение полномочий органов исполнительной власти по предметам совместного ведения на всех уровнях. Этим, разумеется, не затрагиваются прерогативы Российской Федерации в конечном счете самостоятельно решать данный вопрос при условии использования установленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законом необходимых согласительных и юрисдикционных процедур [10, 22, 23].

Отдельного внимания заслуживает и анализ норм избирательного законодательства применительно к различным уровням публичной власти. В условиях только оформлявшейся, находившейся в стадии порой мучительного формирования, избирательной системы принципиально важным было то обстоятельство, что само по себе наличие правовой базы как предпосылки проведения выборов имеет значение общего принципа организации государственной власти, выводимого из ряда конституционных норм, в частности, статьи 5, часть 2; статьи 11, часть 2; статьи 66, часть 2; статьи 77, часть 1.

Как известно, Конституция Российской Федерации, провозглашая среди основ конституционного строя принцип народовластия, не закрепляет ни определенной избирательной системы, ни конкретных избирательных процедур применительно к выборам в субъектах Российской Федерации. Это предмет регулирования их уставов либо избирательных законов (в отдельных регионах – избирательных кодексов), в которых решаются вопросы о сроках полномочий выборных органов, порядке назначения и переноса выборов. Такое регулирование в субъектах Российской Федерации должно соответствовать вытекающим из Конституции Российской Федерации принципам организации представительных органов государственной власти, а также учитывать предусмотренные на федеральном уровне гарантии избирательных прав граждан.

Именно в сфере избирательного права порой наиболее ярко проявлялось уже упоминавшееся ранее явление своеобразного законотворческого соперничества уровней публичной власти. При этом законодатель субъекта Российской Федерации в отсутствие федерального закона об общих принципах организации представительных и исполнительных региональных органов государственной власти был вправе устанавливать собственное правовое регулирование, определяющее порядок избрания депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти. Разумеется, эта прерогатива законодателя субъекта Российской Федерации могла быть ограничена только положениями, непосредственно закрепленными в федеральной Конституции.

В свою очередь, решение указанных вопросов субъектами Российской Федерации должно было соответствовать вытекающему из конституционных положений требованию формирования представительного органа на основе собственного устава и законов, без отступлений от установленных в них порядка выборов и сроков полномочий этого органа и при соблюдении общих рамочных предписаний о максимальной продолжительности легислатуры [24]. Ранняя стадия формирования федерализма в сфере избирательных отношений давала примеры попыток установления дополни-

тельно к Конституции Российской Федерации в качестве условий приобретения гражданином пассивного избирательного права требований, связанных с достижением определенного возраста и продолжительностью проживания на территории субъекта Российской Федерации. Введение подобных возрастных цензов и цензов оседлости, бесспорно, ограничивало права и свободы человека и гражданина.

Такого рода ограничения никоим образом не могли вытекать из правомочий субъектов Российской Федерации, закрепленных в статьях 77 (часть 1) и 11 (часть 2) федеральной Конституции. Самостоятельно устанавливая систему своих органов государственной власти и образуя их, субъекты Российской Федерации обязаны действовать в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, в том числе с принципом свободных выборов, гарантируя свободу волеизъявления граждан и не нарушая демократические принципы и нормы избирательного права.

Известную болезненность приобрел в рассматриваемый ранний период конституционно-правового развития «языковой вопрос». Федеральная Конституция, как известно, закрепляет право республик устанавливать свои государственные языки (статья 68, часть 2), которые употребляются в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации, что обусловлено государственной целостностью Российской Федерации, единством системы государственной власти, особенностями федеративного устройства Российской Федерации и служит интересам сохранения двуязычия (многоязычия) их многонациональных народов. Из этого, однако, не вытекает обязанность республик устанавливать государственные языки.

Особенную болезненность данному вопросу придали имевшие место в практике отдельных регионов попытки законодательного введения специальных требований к знанию этих языков в качестве условия приобретения пассивного избирательного права, в том числе при выборах главы государства. Между тем из федеральной Конституции необходимость введения подобного рода требований также не вытекает [25].

Введение на региональном уровне дополнительных избирательных процедур должно балансироваться и соответствующими дополнительными гарантиями избирательных прав граждан, и указанная балансировка по сути является условием конституционности расширения законодательного регулирования избирательного процесса на региональном уровне. Данное требование вытекает из того конституционного положения, согласно которому защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе избирательных прав, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации, вводя конкретные избирательные процедуры, должны, исходя из особенностей этих процедур, предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав [26].

Затронем, наконец, еще один аспект федерализма, который на начальных этапах его формирования в России приобретал порой характер конституционно-правового спора. Речь идет о вопросе переименования

субъектов. В силу статьи 73 Конституции Российской Федерации решение вопроса об изменении своего наименования относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Такое решение, принятое в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации, является правовым основанием для внесения нового наименования в статью 65 Конституции Российской Федерации.

Данная процедура осуществляется в упрощенном порядке, что и было неоднократно реализовано к конституционной практике. Изменения наименования субъекта федерации включаются в текст статьи 65 Конституции Российской Федерации указом Президента Российской Федерации на основании решения субъекта Российской Федерации, принятого в установленном им порядке. В спорных случаях Президент Российской Федерации использует свои медиативные полномочия, предусмотренные статьей 85 (часть 1) Конституции Российской Федерации. При этом данное региональное полномочие, конечно, ограничено базовыми рамками конституционных принципов, не может затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом и интересы других государств, а также предполагать изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта.

В частности, оно не должно содержать указания на иную форму правления, чем предусмотренная Конституцией Российской Федерации, затрагивать ее государственную целостность, подразумевать или инициировать какие-либо территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства и принципу отделения церкви от государства, ущемлять свободу совести, включать противоречащие Конституции Российской Федерации идеологические и иные общественно-политические оценки, игнорировать исторические или этнические традиции [27].

Здесь был представлен лишь краткий исторический очерк-абрис порой весьма драматичных проблем, которые отечественному федерализму пришлось разрешать на самых ранних стадиях его возникновения и развития. Извлеченные уроки и выводы могут быть весьма полезны и в более общем контексте дальнейшего развития материального и процессуального конституционного пространства.

## Библиографический список

1. Закон 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» // www.pravo.gov.ru.

2. Постановление Конституционного Суда РСФСР от 13 марта 1992 года № П-РЗ-1 «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан”, Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 года “О референдуме Республики Татарстан”, Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года “О проведении референдума

Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан”» // www.ksrf.ru.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”, Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта”, Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 “Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа”, Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 “Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации”» // www.ksrf.ru.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан» // www.ksrf.ru.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 сентября 1993 года № 18-П «По делу о проверке конституционности Закона Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 года “О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике” и постановления Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 1993 года “О порядке и сроках проведения выборов судей Кабардино-Балкарской Республики”» //www.ksrf.ru.

6. Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 года № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // www.ksrf.ru.

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 года № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года “О дорожных фондах в Российской Федерации”» // www.ksrf.ru.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2014 года № 13-П «По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1–2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // www.ksrf.ru.

9. Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1998 года № 147-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Иркутского областного суда о проверке конституционности ряда положений Закона Иркутской области “О статусе депутата Законодательного собрания Иркутской области”» // www.ksrf.ru.

10. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 мая 2004 года № 10-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона Псковской области "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" в связи с запросом Администрации Псковской области// www.ksrf.ru.

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 ноября 2003 года № 17-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статьи 19 Федерального закона “О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции” в связи с запросом Арбитражного суда Псковской области и жалобой гражданина А.Н.Гасанова» // www.ksrf.ru.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 года № 16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» // www.ksrf.ru; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области // www.ksrf.ru; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 года № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // www.ksrf.ru; Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 года № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” в связи с запросом Тульского областного суда» // www.ksrf.ru; Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // www.ksrf.ru; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 года № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области “О муниципальной службе Ивановской области” в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // www.ksrf.ru; Определение Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 года № 129-О-П «По жалобам граждан Бабковой Зои Михайловны, Бойковой Светланы Ивановны и других на нарушение их конституционных прав частью 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // www.ksrf.ru; Определение Конституционного Суда РФ от 5 июня 2014 года № 212-0 «По запросу Народного Собрания Республики Ингушетия о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации» // www.ksrf.ru и др.

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 года № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления” в связи с запросом Тульского областного суда» // www.ksrf.ru.

14. Определение Конституционного Суда РФ от 4 февраля 1997 года № 13-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Иркутской области о соответствии Конституции Российской Федерации статей 33, 36, 37, 65, 66, 67 Водного кодекса Российской Федерации» // www.ksrf.ru.

15. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» //

www.ksrf.ru; Определение Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 года № 129-0-П «По жалобам граждан Бабковой Зои Михайловны, Бойковой Светланы Ивановны и других на нарушение их конституционных прав частью 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // www.ksrf.ru; Определение Конституционного Суда РФ от 24 января 2008 года № З-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Осотова Николая Витальевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 1 статьи 1 Закона Архангельской области “О мерах социальной поддержки ветеранов, граждан, пострадавших от политических репрессий, и иных категорий граждан”» // www.ksrf.ru.

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // www.ksrf.ru.

18. Определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 2000 года № 91-О «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»// www.ksrf.ru.

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 года № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // www.ksrf.ru.

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом»// www.ksrf.ru.

21. Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 года № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан» // www.ksrf.ru; Определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 2000 года № 91-О «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // www.ksrf.ru.

22. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законо-

дательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // www.ksrf.ru

23. Определение Конституционного Суда РФ от 28 ноября 2000 года № 225-О «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 6 и части первой статьи 7 Закона Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции"» // www.ksrf.ru

24. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 года № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области"» // www.ksrf.ru

25. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 года № 12-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан "О Президенте Республики Башкортостан" (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан "О выборах Президента Республики Башкортостан"» // www.ksrf.ru

26. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 года № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области" в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // www.ksrf.ru

27. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 года № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // www.ksrf.ru

28. Комментарий к Конституции Российской Федерации. 3-е изд., испр. и доп. // Под ред. проф. С.А.Комарова. – М.: Изд-во «Юрайт», 2019. – 333 с.

**Для цитирования:** *Елисеева А.А., Сергевнин С.Л.* Краткий исторический очерк современного отечественного федерализма: некоторые конституционно-правовые аспекты // Юридическая мысль. – 2020. – № 1 (117). – С. 73–87.

## A brief historical outline of modern Russian federalism: some constitutional and legal aspects

**A.A. Eliseeva**[*]
**S.L. Sergevnin**[**]

[*] *Eliseeva Alla Alekseevna*, Associate Professor, Chair of Law, Faculty of Law, North-West Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Law Faculty of the North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Honored Lawyer of the Russian Federation, Ph.D in Law. E-mail: eliseeva-aa@ranepa.ru

[**] *Sergevnin Sergey Lvovich*, Head of the Department of Theory and History of Law and State, Law Faculty of the North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation. E-mail: dirz2010@yandex.ru

**Annotation.** The article is devoted to the constitutional and legal aspects of the formation of modern Russian federalism. At the same time, attention is paid to the analysis of individual characteristics of the institution of federalism in the context of specific decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, theoretical and practical understanding of the ideas of federalism.

**Keywords:** federalism, Constitution, Constitutional Court, territorial organization of the state, form of government.

The history of the formation of various characteristics of the modern constitutional and legal structure of Russia cannot but cause certain interest, especially given the fact that many of them receive a certain degree of modernization in the context of relevant constitutional reform [1].

One of the most important basic elements of the “constitutional building” of any state is its territorial organization as a special element of the state’s form. Since the principles of federalism are the cornerstone of this organization in relation to the Russian Federation, let us turn to some points (characteristics) of this institution, the formation of which sometimes resembled – especially in the early years of more than 25 years (starting from 1991) – the passage of “minefields” . The Constitutional Court of the Russian Federation played a huge and special role in overcoming the difficulties of the emergence and development of early Russian federalism.

The 1993 Constitution of the Russian Federation establishes the federal nature of the territorial (state) structure of Russia. This provision is fully consistent with the previous constitutional regulation, which established federalism as one of the unshakable foundations of the constitutional system of Russia [28, Ch. 1].

Meanwhile, this fundamental beginning of the new Russian statehood has undergone serious tests already at the very early stages of its emergence and development. To talk specifically about the early initial stages of development and the novelty of Russian statehood in a chronological section of the early 90s of the last century allows a radical breakdown of this statehood at its fundamental level, i.e. at the level of principles, which, in turn, makes it possible to evaluate the indicated time period in a certain sense as “the fourth Russian revolution”.

One of the first strength tests was the attempt to strike at the integrity of a federal state, including through the use of such a legal mechanism as secession. Meanwhile, if you adhere to strict special legal assessments, the institution of secession, i.e. secession from the federation (union state) is not possible, since the right to secession (secession) is a sign of such a state association as a confederation (union of states).

Of course, international practice also knows other, mainly terminological, approaches, but the strict legally significant distinction between the federation and the confederation as independent forms of the territorial state structure presupposes the presence or absence of the right to secession for the subjects (members) of the federation / confederation as one of the key system-forming their qualities. A different approach would actually make sense of their legal

distinction, translating the problem into the mainstream of a terminological language dispute.

It should not be forgotten that the Soviet Federation (Union of Soviet Socialist Republics) did indeed in its constitutional provisions provide for the right of union republics to secession, which, however, no one paid attention to until the relevant socio-economic and political factors that led to the collapse of the Soviet Union. The very name of the state should have been connected precisely with the confederation (USSR). The same fact that with the weakening, and subsequently with the complete disappearance of the systemically important political core, the structure that held Soviet statehood, namely the CPSU, the subjects of the actual confederation (legal federation) took advantage of their constitutionally fixed "sleeping" – actually confederate – right to secession, which, among other reasons and circumstances, led to the disappearance of the largest state from the political map of the world. It should be recognized that among these reasons it was precisely the explosion of the "legal bomb" (the implementation of a formally legal, but from the point of view of basic legal principles, unauthorized by its very nature authority for the federation – the right to secession) is far from the last place.

This sad experience was taken into account in the preparation of the 1993 Constitution, the right to secession of the subjects of the federation was not fixed in it, and the Russian Federation, from the legal point of view, really became a federation.

The principle of federalism enshrined in the Constitution of the Russian Federation does not provide for the right of subjects to make independent decisions on secession from the federation (secession right). Moreover, the unilateral establishment by the constituent entity of the Russian Federation of the right to secede from it would mean recognition of the legitimacy of the complete or partial violation of the territorial unity of a sovereign federal state and the national unity of the peoples inhabiting it [2].

We must not forget about the constitutional-contractual nature of federal relations in the Russian Federation. Relations between Russia and the republics in its composition are built, first of all, on a constitutional basis. However, this does not exclude the possibility of concluding agreements between them within the framework of the Russian Federation on the basis of the Constitution. This approach, however, has not received its development in the practice of constitutional construction. Subsequently, the recognition of the priority of the constitutional basis of federal relations led, in particular, to the establishment and justification of the principles of state integrity [3], as well as the unity and indivisibility of the sovereignty of the Russian Federation [22].

Particular attention in this connection is attracted by the principle of unity and indivisibility of sovereignty, which directly follows from the denial of the right to secession in the constitutional practice of a federal state and for which we also had to fight very seriously in Russia. At the same time, it was necessary to use mechanisms for attracting higher courts in order to ascertain the impossibility of two-stage sovereignty in our political and legal realities, since the people are the source of this sovereignty in a single state, and therefore, sovereignty cannot be distributed at different levels.

The Constitution of the Russian Federation does not allow any other medium of sovereignty and source of power, in addition to the multinational people, therefore, does not imply any other state sovereignty, in addition to the sovereignty of the Russian Federation. At the same time, the sovereignty of a federal state excludes the existence of two levels of sovereign authorities that are in a single system of state power, which would have supremacy and independence, that is, does not allow regional sovereignty.

The most important component of the principle of unity and indivisibility of sovereignty is the principle of supremacy of the Constitution and federal laws. It would seem that such a legal truism does not need a special explanation in theory and defense in practice. Meanwhile, young Russian federalism really faced the problem of attempts by individual subjects of the federation to introduce such a specific legal mechanism as ratification.

Despite the fact that it is generally recognized in modern legal science that this mechanism is referred to the sphere of international legal regulation, real domestic practice has shown examples of attempts to introduce such procedures into the fabric of the domestic constitutional system. However, the introduction at the regional level of the institution of approval of federal regulation as a legally binding condition for the beginning of the action of federal norms in the space of the respective individual subjects of the federation may, from a formal legal position, indicate the application of inappropriate legal procedures to legal relations of a different – confederate or international legal nature, and from the standpoint of socio-political analysis – about extreme weakness and even degeneration of federal relations.

In this regard, through an act of the supreme court, I had to recall that the principle of the supremacy of the Constitution of the Russian Federation and federal laws, among other things, means that the distribution of federal laws in the territory of constituent entities of the Russian Federation by special legislative acts of constituent entities of the Russian Federation contradicts the concept of exclusive federal jurisdiction and, in addition, redundant in terms of saving legislative effort and legislative technology [5].

At the same time, the subject of the Russian Federation cannot change the priorities of laws and other federal legal acts established by the Constitution of the Russian Federation, restrict their application, procedures and mechanisms for resolving conflicts, legal disputes, not provided for by the Constitution of the Russian Federation and federal laws [6].

Another important principle of federalism, which was developed in the decisions of the Constitutional Court, is the principle of equality of subjects of the Russian Federation. The constitutional provision that in relations with federal bodies of state power all subjects of the Russian Federation are equal to each other is expressed, in particular, in the uniformity of the constitutional approach to the distribution of objects of competence and authority between the Russian Federation and its subjects and dictates the establishment by the federal legislator of uniform rules for relations federal government bodies with all subjects of the federation.

Meanwhile, the federal legislator and in the sphere of his competence are not entitled to resolve issues affecting the constitutional and legal status of the

subjects of the Russian Federation without taking into account the constitutional foundations of the federal structure. Moreover, arbitrary narrowing of the legal possibilities of the constituent entities of the Russian Federation is unacceptable.

Of course, the legal equality of the subjects of the federation does not mean and cannot mean the equality of their potentials and the level of socio-economic development [7]. However, taking regional features into account is a prerequisite for maintaining a balance of interests and introducing national standards in all spheres of life of the constituent entities of the Russian Federation [8].

The next large group of questions touches upon the problem of delimiting the objects of competence and authority between the Russian Federation and its constituent entities.

Considering this problem, it should be borne in mind that the priority of the provisions of the Constitution of the Russian Federation takes place in determining both the status of the constituent entities of the Russian Federation and the subjects of jurisdiction and authority of state authorities of the Russian Federation and state authorities of its constituent entities.

The attempts that the subjects of the federation have taken in the actual practice of domestic constitutionalism to implement their own legal regulation in the subjects referred to in article 71 of the Constitution of the Russian Federation to federal jurisdiction forced the Constitutional Court to state the absence of such regional competence. This applied, for example, to those cases when the legislator of a subject of the Russian Federation postponed the enactment of an act adopted by him on an issue falling within the exclusive competence of the Russian Federation until the publication of the corresponding federal law [9].

Since the actual practice of early federalism encountered attempts by individual subjects of the federation through regional legislation to transfer, exclude or otherwise redistribute federal subjects established by the Constitution of the Russian Federation and the powers of federal executive bodies, a special reaction of the highest constitutional-judicial body was required, which indicated that state bodies the authorities of the constituent entities of the Russian Federation participate in relevant relations of federal importance, to the extent and to the extent that and since such participation is provided and permitted by federal laws and other regulatory legal acts of federal government bodies [10].

Moreover, in fact, the possibility of participation of the constituent entities of the Russian Federation in the decision-making process at the federal level was also authorized – in order to more fully ensure that their needs and legitimate interests are taken into account – provided that such participation is subsidiary in nature, it is carried out in the form of preliminary coordination, predetermining the final resolution of the issue, that is, does not imply the transfer of the corresponding federal authority to the constituent entity of the Russian Federation [11].

Extremely active rule-making, so characteristic and quite natural for the era of radical social reforms, sometimes in our conditions acquired the charac-

ter of a kind of competition on the principle of who is bigger and faster, "laws of race". This was especially true for regulation on joint jurisdictions. At the same time, however, one should not forget that the delimitation of the legislative powers of the federal legislator and the legislators of the constituent entities of the Russian Federation on the subjects of joint jurisdiction is carried out at the constitutional level. In those conditions of norm-creating confusion, a mechanism was developed for formulating a kind of bridging the gaps at the appropriate level of regulatory regulation: before the publication of a federal law on a particular subject of joint jurisdiction, a subject of the Russian Federation has the right to adopt its own law and other regulatory legal acts. However, after the publication of a federal law, such acts should be brought into line with federal law [12].

And, on the contrary, in the absence of proper regional regulation on the issue referred to the competence of the subject of the federation by the federal legislator, the latter has the right to independently carry out legal regulation in this area [13].

Attention should be paid to the fact that the Constitution in Article 11 (part 3) does not directly affect the legal form of a normative act, through which the distinction is made between the objects of competence and authority. In any case, it does not provide for the adoption of federal laws as such a legal instrument. Meanwhile, from the literal meaning of Article 72 of the Constitution, it follows that the principles of delimitation of objects of competence and authority are established by federal laws adopted in the field of joint jurisdiction [14].

A special case of regulation in the sphere of joint jurisdiction is the establishment of specific powers of the federal bodies of state power and bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation in the relevant field, including the transfer to the regional level of the exercise of part of those powers that were previously exercised by federal bodies of state power. Of course, this is an unconditional right of the federal legislator [15].

It is also interesting to note at first glance, in general, the legal and technical, but very common in the early years of the formation of real federalism in Russia, the phenomenon of textual duplication at the regional level of federal regulatory material. This phenomenon, quite explainable by the relative underdevelopment of the regional law-making system and sometimes by its very limited staffing capabilities, caused a symptomatic reaction of the higher court, which noted that the legislative body of the subject of the Russian Federation was not obliged to adopt laws that completely coincided with federal legislation within their powers [2].

It follows from the federal nature of Russian statehood that the Russian Federation is in charge of the federal structure, and the territorial structure of the republics that are part of the Russian Federation. Therefore, the republic has the right to decide the question of its territorial structure, and by its nature it has constitutional significance [17].

Of particular interest in this context are also issues of organizing public authority in the constituent entities of the Russian Federation. Regions have the right to establish their own system of government bodies by adopting their

own regulatory acts (regional legislation). However, such acts must comply with the foundations of the constitutional system and the general principles of the organization of representative and executive bodies of state power, other provisions of the Constitution of the Russian Federation and specific federal legal acts. State power in the constituent entities of the Russian Federation should be based on the principles of a democratic federal legal state with a republican form of government, the unity of the state power system, as well as the exercise of state power based on the separation of legislative, executive and judicial powers and the resulting independence of their bodies (principle of "separation of powers").

An important aspect of the characteristic of the federal form of government is the factor of unity of the organization of public authority by virtue of its very systematic nature. The general principles for organizing representative and executive bodies of state power are established by federal law, in accordance with which laws and other regulatory legal acts of the constituent entities of the Russian Federation are adopted. By virtue of this circumstance, the organization of public authority at the level of a constituent entity of the Russian Federation should, in principle, correspond to the organization of public authority at the level of the Russian Federation, therefore, the establishment of powers of the legislative (representative) and executive bodies of state power of constituent entities of the Russian Federation cannot be the prerogative (exclusive right) of constituent entities of the Russian Federation [18].

Moreover, the competence of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation is established on the basis of the constitutional rule, according to which the powers of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation, which do not affect the constitutional foundations and prerogatives of the federal legislator, are determined by them independently [19].

The initial stage of development of domestic federalism in post-Soviet Russia was characterized, in particular, by the absence of a federal law on general principles for organizing a system of regional government bodies. Moreover, the issue of appointment (election) to the post of senior official of a constituent entity of the Russian Federation acquired critical importance in the context of concrete historical constitutional realities. In itself, this circumstance (the absence of an appropriate federal law) could not be recognized as an obstacle to the constituent entities of the Russian Federation to adopt regional laws governing the election of heads of the executive branch, which directly follows from the nature of joint competence. If there is an appropriate regulatory framework (charter, electoral laws), the subject of the Russian Federation has the right to call elections and determine the date of their holding independently. Moreover, in those cases when they were supposed to be held simultaneously with the federal election, appropriate coordination with the federal authorities should have been carried out, which follows from the requirement for the coordinated functioning and interaction of state authorities [20].

At the same time, as you know, the constitution of the Russian Federation does not directly regulate the formation of government bodies of the constituent entities of the Russian Federation. Moreover, the federal Constitution

does not consider elections as the only acceptable mechanism for the formation of all public authorities at each level of its organization. This, however, does not exclude the possibility of various options for empowering public authorities and officials that are not directly designated as elected by the Constitution of the Russian Federation, including the possibility of changing the previously established procedure for empowering relevant authorities and individuals.

At the same time, the federal legislator, exercising his right to establish general principles for the organization of representative and executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation, may provide for the legal framework for relations between legislative and executive bodies within the framework of the separation of powers at the level of a constituent entity of the Russian Federation, the procedure for the formation of these bodies, particular order of empowerment of the highest official of the subject of the Russian Federation [20, 21].

Of particular interest is the existence in the system of public authority organization under the conditions of federalism of a kind of balancing mechanisms (stabilizers) that allow to a certain extent to balance possible imperative-competent imbalances, which are especially pronounced sometimes not so much in normative regulation, but in concrete practice of constitutional law enforcement. One of these stabilizers is the institution of the dismissal of an official, which may be due to various reasons.

Thus, the federal legislator, in establishing the general principles of organizing a system of public authorities, has the right to establish, with regard to the highest official elected by the popular vote – the head of the highest executive body) of the subject of the Russian Federation, the institution of recall as one of the forms of direct (direct) democracy.

The possibility of recall is not affected by the provision established by the Constitution of the Russian Federation on a unified system of executive power in the Russian Federation, since both for a new senior official of a subject of the Russian Federation who will be elected to replace a withdrawn person and for a person temporarily acting as a senior official of a subject of the Russian Federation in the period of the election campaign, decisions and instructions of the federal executive authorities within its competence remain mandatory [22].

The organization of federal relations sometimes requires the imposition of federal powers on issues of joint jurisdiction on the relevant territorial bodies of federal executive bodies. In such cases, the federal legislator has the right to provide for the possibility of agreeing with the legislative (representative) body of the subject of appointment to the post of heads of territorial bodies of federal executive bodies, since such officials are called upon to ensure the delimitation of powers of executive bodies in matters of joint jurisdiction at all levels. This, of course, does not affect the prerogatives of the Russian Federation to ultimately resolve this issue independently, provided that the necessary conciliation and jurisdictional procedures established by the Constitution of the Russian Federation and federal law [10, 22, 23].

Of particular note is the analysis of the rules of electoral law in relation to various levels of public authority. In the context of the newly formed, sometimes painfully forming, electoral system, the fact that the existence of a legal framework as a prerequisite for elections has the significance of the general principle of organization of state power, derived from a number of constitutional norms, in particular article 5, was of fundamental importance, part 2; articles 11, part 2; articles 66, part 2; Article 77, part 1.

As is known, the Constitution of the Russian Federation, which proclaims the principle of democracy among the foundations of the constitutional system, does not enshrine either a specific electoral system or specific electoral procedures in relation to elections in constituent entities of the Russian Federation. This is the subject of regulation of their charters or election laws (in certain regions – election codes), which address issues regarding the terms of office of elected bodies, the procedure for the appointment and postponement of elections. Such regulation in the constituent entities of the Russian Federation must comply with the principles of the organization of representative bodies of state power arising from the Constitution of the Russian Federation, and also take into account the guarantees of citizens' electoral rights provided for at the federal level.

It is in the sphere of electoral law that the phenomenon of a kind of legislative competition between the levels of public authority, mentioned earlier, was sometimes most clearly manifested. In this case, the legislator of the subject of the Russian Federation, in the absence of a federal law on the general principles of organizing representative and executive regional government bodies, was entitled to establish its own legal regulation that determines the procedure for electing deputies to the legislative (representative) government body. Of course, this prerogative of the legislator of a subject of the Russian Federation could be limited only by the provisions directly enshrined in the federal Constitution.

In turn, the solution of these issues by the constituent entities of the Russian Federation should comply with the constitutional provisions requiring the formation of a representative body on the basis of their own charter and laws, without derogating from the election procedure and terms of office of this body and observing the general framework requirements for a maximum duration Legislature [24]. The early stage of the formation of federalism in the field of electoral relations gave examples of attempts to establish, in addition to the Constitution of the Russian Federation, as conditions for a citizen to acquire passive suffrage requirements related to reaching a certain age and length of residence in the territory of the subject of the Russian Federation. The introduction of such age qualifications and residency qualifications undoubtedly limited the rights and freedoms of man and citizen.

Such restrictions could in no way be inferred from the authority of the entities of the Russian Federation enshrined in articles 77 (part 1) and 11 (part 2) of the federal Constitution. By independently establishing the system of their government bodies and forming them, the subjects of the Russian Federation are obliged to act in accordance with the principles of the constitutional system of the Russian Federation, including the principle of free elections, guarantee-

ing freedom of expression of citizens and without violating democratic principles and norms of suffrage.

The “linguistic issue” acquired certain morbidity in the considered early period of constitutional legal development. The Federal Constitution, as is known, enshrines the right of republics to establish their own state languages (Article 68, part 2), which are used in government bodies and local self-government, state institutions of the republics along with the state language of the Russian Federation, which is due to the state integrity of the Russian Federation, the unity of the system state power, the features of the federal structure of the Russian Federation and serves the interests of maintaining bilingualism (multilingualism) of their multinational peoples. However, the obligation of the republics to establish state languages does not follow from this.

Particularly painful to this issue was given by the legislative attempts to introduce special requirements for the knowledge of these languages in the practice of certain regions as a condition for acquiring passive suffrage, including during the election of the head of state. Meanwhile, the need to introduce such requirements also does not follow from the federal Constitution [25].

The introduction of additional electoral procedures at the regional level must be balanced by the corresponding additional guarantees of the electoral rights of citizens, and this balancing is essentially a condition of constitutionality of the expansion of legislative regulation of the electoral process at the regional level. This requirement follows from the constitutional provision according to which the protection of human and civil rights and freedoms, including voting rights, is jointly administered by the Russian Federation and constituent entities of the Russian Federation. Subjects of the Russian Federation, introducing specific electoral procedures, should, based on the characteristics of these procedures, provide for the necessary additional guarantees of electoral rights [26].

Finally, we will touch upon another aspect of federalism, which at the initial stages of its formation in Russia sometimes acquired the character of a constitutional legal dispute. This is a matter of renaming entities. By virtue of Article 7Z of the Constitution of the Russian Federation, the decision to change its name refers to the exclusive jurisdiction of the subjects of the Russian Federation. Such a decision, adopted in the manner prescribed by the legislation of the constituent entity of the Russian Federation, is the legal basis for introducing a new name into article 65 of the Constitution of the Russian Federation.

This procedure is carried out in a simplified manner, which has been repeatedly implemented for constitutional practice. Changes in the name of the subject of the federation are included in the text of Article 65 of the Constitution of the Russian Federation by decree of the President of the Russian Federation on the basis of a decision of the subject of the Russian Federation, adopted in the manner established by it. In disputed cases, the President of the Russian Federation uses his mediation powers provided for in Article 85 (Part 1) of the Constitution of the Russian Federation. Moreover, this regional authority, of course, is limited by the basic framework of constitutional principles, cannot affect the foundations of the constitutional system, the rights and freedoms of man and citizen, the interests of other constituent entities of the Russian Fed-

eration, the Russian Federation as a whole and the interests of other states, and also suggest a change in the composition of the Russian Federation or constitutional legal status of its subject.

In particular, it should not contain an indication of a form of government other than that provided for by the Constitution of the Russian Federation, affect its state integrity, imply or initiate any territorial claims, contradict the secular nature of the state and the principle of separation of church and state, infringe on freedom of conscience, include contradictory The constitutions of the Russian Federation ideological and other socio-political assessments ignore historical or ethnic traditions [27].

Here was presented only a brief historical outline, the outline of sometimes very dramatic problems that domestic federalism had to solve at the earliest stages of its emergence and development. Lessons learned and conclusions can be very useful in the more general context of the further development of the material and procedural constitutional space.

**Bibliographic list**

1. The law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ “On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority” // www.pravo.gov.ru.

2. Decision of the Constitutional Court of the RSFSR of March 13, 1992 No. P-RZ-1 “In the case of the constitutionality of the Declaration on State Sovereignty of the Republic of Tatarstan of August 30, 1990, the Law of the Republic of Tatarstan of April 18, 1991 “On Amendments and Additions to the Constitution ( Of the Basic Law) of the Republic of Tatarstan”, the Law of the Republic of Tatarstan of November 29, 1991 “ On the referendum of the Republic of Tatarstan”, the Resolution of the Supreme Council of the Republic of Tatarstan of February 21, 1992“ On holding a referendum of the Republic of Tatarstan on the state status of the Republic of Tatarstan” // www. ksrf.ru.

3. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 31, 1995 No. 10-P “On the case on the verification of constitutionality of the Decree of the President of the Russian Federation dated November 30, 1994 No. 2137 “On measures to restore constitutional law and order in the Chechen Republic”, Decree of the President Of the Russian Federation of December 9, 1994 No. 2166 “On measures to suppress the activities of illegal armed groups in the Chechen Republic and in the zone of the Ossetian-Ingush conflict”, Decree of the Government of the Russian Federation of December 9, 1994 No. 1360 “On ensuring state security and the territorial integrity of the Russian Federation, the legality, rights and freedoms of citizens, the disarmament of illegal armed groups in the territory of the Chechen Republic and the adjacent regions of the North Caucasus”, Decree of the President of the Russian Federation of November 2, 1993 No. 1833 “On the Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation” // www.ksrf.ru.

4. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation dated December 21, 2005 No. 13-P “On the Case of Verifying the Constitutionality of Certain Provisions of the Federal Law“ On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Government Agencies of the Subjects of the Russian Federation ”in Connection with Complaints of Some Citizens” // www.ksrf.ru.

5. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of September 30, 1993 of the year No. 18-P “On the case on the verification of the constitutionality of the Law of the Kabardino-Balkarian Republic of May 18, 1993 “On the status of judges

in the Kabardino-Balkarian Republic" and the resolution of the Supreme Council of the Kabardino-Balkarian Republic of July 22, 1993 "On the procedure and dates for the election of judges of the Kabardino-Balkarian Republic" //www.ksrf.ru.

6. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 27, 2000 No. 92-O "At the request of a group of deputies of the State Duma on checking compliance with the Constitution of the Russian Federation of certain provisions of the constitutions of the Republic of Adygea, the Republic of Bashkortostan, the Republic of Ingushetia, the Republic of Komi, the Republic of North Ossetia-Alania and the Republic Tatarstan" // www.ksrf.ru.

7. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 15, 1996 No. 16-P "In the case of the verification of the constitutionality of paragraph 1 of Article 1 and paragraph 4 of Article 3 of the Law of the Russian Federation of October 18, 1991" On Road Funds in the Russian Federation" // www.ksrf.ru.

8. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 22, 2014 No. 1Z-P "In the case of the constitutionality of parts 5 and 7 of article 12.16, parts 1–2 of article 12.17, parts 5 and 6 of article 12.19 and part 2 of article 12.28 of the Code of the Russian Federation administrative offenses in connection with the request of a group of deputies of the State Duma" // www.ksrf.ru.

9. The determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 5, 1998 No. 147-0 "On the refusal to accept for consideration the request of the Irkutsk regional court on the constitutionality of a number of provisions of the Law of the Irkutsk Region "On the status of a deputy of the Legislative Assembly of the Irkutsk Region" // www.ksrf. ru.

10. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of May 13, 2004 No. 10-P in the case of the verification of the constitutionality of the second part of Article 16 of the Law of the Pskov Region "On the Protection of the Population and Territories from Natural and Technogenic Emergencies" in connection with the request of the Administration of the Pskov Region // www.ksrf.ru.

11. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 12, 2000 No. 17-P "On the case on the verification of the constitutionality of a number of provisions of Article 19 of the Federal Law "On State Regulation of the Production and Turnover of Ethyl Alcohol, Alcohol and Alcohol-Containing Products" in connection with the request of the Arbitration Court of the Pskov Region and a complaint of a citizen A.N.Gasanov" // www.ksrf.ru.

12. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 0, 1995 No. 16-P "In the case of the verification of the constitutionality of Articles 23 and 24 of the Interim Regulation on ensuring the activities of deputies of the Kaliningrad Regional Duma, approved by the resolution of the Kaliningrad Regional Duma of July 8, 1994" // www. ksrf.ru; Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of February 1, 1996 No. 3-P "In the case of the verification of the constitutionality of a number of provisions of the Charter – the Basic Law of the Chita Region" // www.ksrf.ru; Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of October 16, 1997 No. 14-P "On the case of the verification of the constitutionality of paragraph 3 of Article 49 of the Federal Law of August 28, 1995 "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" // www.ksrf.ru; Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 3, 1997 No. 15-P "On the case of checking the constitutionality of paragraph 1 of Article 2 of the Federal Law of November 26, 1996 "On ensuring the constitutional rights of citizens of the Russian Federation to elect and be elected to local authorities" in connection with request of the Tula Regional Court" // www.ksrf.ru; Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 9, 1998 No. 1-P "In the

Case of Verification of the Constitutionality of the Forest Code of the Russian Federation" // www.ksrf.ru; Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 15, 2003 No. 19-P "On the case of checking the constitutionality of certain provisions of the Law of the Ivanovo Region "On the Municipal Service of the Ivanovo Region" in connection with the request of the Legislative Assembly of the Ivanovo Region" // www.ksrf.ru; Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 1, 2007 No. 129-O-P "Based on complaints by citizens of Babkova Zoya Mikhailovna, Boykova Svetlana Ivanovna and others regarding violation of their constitutional rights by part 1 of article 153 of Federal law of August 22, 2004 No. 122-FZ "On amending legislative acts of the Russian Federation and invalidating certain legislative acts of the Russian Federation in connection with the adoption of federal laws "On Amendments and Addenda to the Federal Law "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Government Agencies of the Subjects of the Russian Federation" and "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" // www.ksrf.ru; The definition of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 5, 2014 No. 212-0 "At the request of the National Assembly of the Republic of Ingushetia on the verification of the constitutionality of the fourth paragraph of the first part of Article 6 of the Labor Code of the Russian Federation" // www.ksrf.ru and others.

13. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 3, 1997 No. 15-P "On the case of the verification of the constitutionality of paragraph 1 of Article 2 of the Federal Law of November 26, 1996 "On ensuring the constitutional rights of citizens of the Russian Federation to elect and be elected to local authorities" in connection with the request of the Tula Regional Court" // www.ksrf.ru.

14. The determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of February 4, 1997 No. 13-O "On the refusal to accept for consideration the request of the Legislative Assembly of the Irkutsk region on the conformity of the Constitution of the Russian Federation with Articles 33, 36, 37, 65, 66, 67 of the Water Code of the Russian Federation" // www.ksrf.ru.

15. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 9, 1998 No. 1-P "In the Case of Verification of the Constitutionality of the Forest Code of the Russian Federation" // www.ksrf.ru; Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 1, 2007 No. 129-0-P "On complaints by citizens of Babkova Zoya Mikhailovna, Boykova Svetlana Ivanovna and others regarding violation of their constitutional rights by part 1 of article 153 of Federal law of August 22, 2004 No. 122-FZ "On amending legislative acts of the Russian Federation and invalidating certain legislative acts of the Russian Federation in connection with the adoption of federal laws "On Amendments and Addenda to the Federal Law "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Government Agencies of the Subjects of the Russian Federation" and "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" // www.ksrf.ru; Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 24, 2008 No. 3-O-O "On the refusal to accept for consideration the complaint of citizen Nikolay Vitalievich Osotov on violation of his constitutional rights by the provision of paragraph 1 of Article 1 of the Law of the Arkhangelsk Region "On measures of social support for veterans, citizens, victims from political repressions and other categories of citizens" // www.ksrf.ru.

17. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 24, 1997 No. 1-P "In the case of the constitutionality of the Law of the Udmurt Republic of April 17, 1996" On the system of public authorities in the Udmurt Republic" // www.ksrf.ru.

18. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 8, 2000 No. 91-O "At the request of the Government of the Republic of Ingushetia to verify the

constitutionality of the first part of Article 2, Articles 5, 6, 7, 8, Clause 2 of Article 9, Article 21 and Clause 4 of Article 23 Federal Law “On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation” // www.ksrf.ru.

19. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 18, 1996 No. 2-P in the case on the verification of the constitutionality of a number of provisions of the Charter (Basic Law) of the Altai Territory // www.ksrf.ru.

20. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 30, 1996 No. 11-P “On the case on the verification of the constitutionality of paragraph 2 of the Decree of the President of the Russian Federation of October 3, 1994 No. 1969 “On measures to strengthen the unified system of executive power in the Russian Federation” and paragraph 2.3 Regulations on the head of the administration of the territory, region, city of federal significance, autonomous region, autonomous region of the Russian Federation, approved by the said Decree” // www.ksrf.ru.

21. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 21, 2005 No. 13-P “On the case of checking the constitutionality of certain provisions of the Federal Law “On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Government Agencies of the Subjects of the Russian Federation” in Connection with Complaints of Some Citizens // www.ksrf.ru; Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 8, 2000 No. 91-O “At the request of the Government of the Republic of Ingushetia on the verification of the constitutionality of the first part of Article 2, Articles 5, 6, 7, 8, Clause 2 of Article 9, Article 21 and Clause 4 of Article 23 of the Federal Law “On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation” // www.ksrf.ru.

22. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 7, 2000 No. 10-P “On the case of checking the constitutionality of certain provisions of the Constitution of the Altai Republic and the Federal Law “On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation” // www.ksrf.ru

23. The determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 28, 2000 No. 225-O “In the case of the verification of the constitutionality of the fourth part of Article 6 and the first part of Article 7 of the Law of the Russian Federation “On Federal Tax Police Bodies” // www.ksrf.ru

24. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation dated April 30, 1997 No. 7-P “On the case on the verification of constitutionality of the Decree of the President of the Russian Federation dated March 2, 1996 No. 315 “On the procedure for postponing the term of elections to legislative (representative) bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation” of the Law of the Perm Region of February 21, 1996 “On the Election of Deputies of the Legislative Assembly of the Perm Region” and part 2 of Article 5 of the Law of the Vologda Region of October 17, 1995 “On the Procedure for Rotating the Composition of Deputies of the Legislative Assembly of the Vologda Region” // www.ksrf.ru

25. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 27, 1998 No. 12-P “On the case of the constitutionality of certain provisions of the first part of Article 92 of the Constitution of the Republic of Bashkortostan, part one of Article 3 of the Law of the Republic of Bashkortostan “On the President of the Republic of Bashkortostan” (as amended on August 28 1997) and Articles 1 and 7 of the Law of the Republic of Bashkortostan “On the Election of the President of the Republic of Bashkortostan” // www.ksrf.ru

26. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 23, 2000 No. 4-P “On the case of the constitutionality of part two of Article 3 of the Law of the Orenburg Region of September 18, 1997 “On the election of deputies of the Legislative Assembly of the Orenburg Region” in connection with the complaint of citizens G.S. Borisova, A.P. Buchneva, V.I. Loshmanova and L.G. Machova” // www.ksrf.ru

27. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 28, 1995 No. 15-P “In the Case of the Interpretation of Part 2 of Article 137 of the Constitution of the Russian Federation” // www.ksrf.ru

28. Commentary on the Constitution of the Russian Federation. 3rd ed., Rev. and add. // Ed. prof. S.A. Komarov. Moscow: Publishing House “Yurait”, 2019. 333 p.

**For citation**: Eliseeva A.A., Sergeevnin S.L. A brief historical outline of modern Russian federalism: some constitutional and legal aspects // Legal Thought. 2020. No. 1 (117). P. 87–101.

**УДК 342.0**
**DOI: 10.25839/MATGIP.2020.117.1.006**

# Становление института президентуры в России

**В.А. Калхидов***

**Аннотация**. В статье рассматривается история становления института президентуры в России, выясняются причины формирования президентской республики, теоретические и практические основания реализации идеи разделения властей, системы сдержек и противовесов. Автор утверждает, что в Российской Федерации сформировалась совершенно новая и ранее не существовавшая модель, основанная на демократических принципах, доказавших свою актуальность и в настоящее время.

**Ключевые слова**: конституция, советское государство, президент, разделение властей, система сдержек и противовесов, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, федерализм, правовое государство.

**Введение.** Роль и значение института президента в системе органов государственной власти в Российской Федерации не меняется, так как это связано с возрастанием реального влияния действующего главы российского государства. Именно сейчас можно наблюдать новый этап системного преобразования Российской Федерации (далее – Россия, РФ), который затрагивает политическую, социальную и экономическую сферы общества. Не может этот процесс обойти стороной и управление государством.

С момента принятия Конституции Российской Федерации и формирования в нашей стране суверенного демократического государства существует президентско-парламентская республика. Формально, на законодательном уровне, ничего не изменилось. Всё также Федеральное Собрание Российской Федерации и Президент России обладают рычагами воздействия друг на друга, безусловно, в рамках реализации системы сдержек и противовесов. Однако такое положение вещей является именно формальным, поскольку реально Президент обладает бо̀льшими полномочиями, чем прописано в российском законодательстве. Такое положение вещей есть следствие возрастающей роли президентской власти в силу ее авторитета и личности самого главы государства. По этой причине важно определить, реально ли происходит процесс трансформации в нашей стране. И, в данном контексте, весьма полезно сослаться на опыт Соединенных Штатов Америки, где президентская республика существует уже давно.

* *Калхидов Владислав Амиранович*, магистрант кафедры теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург). E-mail: kalkhidov.vlad@mail.ru.

Научный руководитель – Комаров Сергей Александрович, доктор юридических наук, профессор. E-mail: SVKomarov2008@yandex.ru

Изменение отношения к институту президентства в РФ вызвано ещё и тем, что сейчас вновь возник вопрос повышения его эффективности, улучшения нормотворческой и правоприменительной практики. Если ранее подобного рода разговоры были следствием неэффективности президентской власти, то сейчас напротив мы можем наблюдать, что именно президентская власть является самой оперативной. Взаимодействие с другими властями, в рамках системы сдержек и противовесов, явно замедляет скорость реагирования на возникающие вопросы. Однако механизм сдержек и противовесов является неотъемлемой частью правового, демократического государства, каким и является Российская Федерация.

Таким образом, возникает вопрос: какой должна быть президентская власть, чтобы одновременно и отвечать требованиям эффективности, и, в то же время, не нарушать систему сдержек и противовесов в механизме разделения властей?

**Этапы становления института президентства** отличаются уникальностью подхода к статусу президента.

*Первым этапом* стоит считать период советского президентства (15 марта 1990 года – 25 декабря 1991 года), когда в Советском Союзе впервые в нашей истории был учрежден данный пост, происходило формирование компетентностной основы президента как главы государства.

*Второй этап* пришёлся на период провозглашения Российской Федерацией независимости и принятия Конституции 1993 года (12 июня 1991 года – 12 декабря 1993 года). Особенность этого периода заключается в том, что, несмотря на переход государства на демократические начала, функционирующие механизмы демократии не были сформированы, по этой причине продолжала использоваться советская модель организации государственной власти. Процесс появления и становления президентства в России не менее интересный и сложный, чем аналогичный процесс, происходивший в США. И, как и в Америке, он начался в период обострения социальных противоречий в российском обществе, кризисом в политической и экономической сферах, и совпал с переломным моментом в судьбе страны.

*Третий этап* начался с момента принятия действующей Конституции и продолжается по настоящий момент времени.

Формально, институт президентства появился ещё в Советском Союзе. В середине 80-х годов прошлого столетия, в виду нарастающих проблем в экономической и политической сферах, стало понятно, что государство ожидают полномасштабные реформы. Они должны были внедрить в советскую экономику рыночные механизмы. Но это было невозможно при старой партийной модели управления государством. Было необходимо сформировать полноценную систему государственной власти, независимой от партийной.

В 1989 году был созван новый представительный орган – Съезд народных депутатов СССР, который, в свою очередь, выбирал Верховный Совет СССР. Фактически речь шла о создании полноценной формы парламентской республики, где законодательный орган формировал исполнительную власть – правительство.

Впрочем, данная модель оказалась, как и для американского государства в своё время, неэффективной. Создание парламентской власти требовало установление многопартийности, что и было сделано посредством отмены шестой статьи Конституции СССР, законодательно закреплявшей «руководящую и направляющую роль Коммунистической партии Советского Союза для советского общества, политической системы и общественных организаций» [1]. Но при этом КПСС вовсе не стремилась терять рычаги управления государством. Напротив, сама модель парламентской республики должна была позволить, за счёт парламентского большинства, вновь получить власть в свои руки. То есть, по сути, планировалось лишь косметическое реформирование.

Однако основная проблема вскрылась в ином. Многопартийность дала непредсказуемые результаты. Оппозиционные силы совершенно не стремились идти на компромисс с КПСС, что фактически делало невозможным работу парламента. Привыкшая к сильной руке единоличного правления, страна оказалась не готова к парламентскому управлению. Верховный Совет был скорее аналогом партийной модели исполнительного комитета, плоть от крови парламентской структуры. Фактически, учитывая делигитимизацию партийного управления, страна оказалась без управляющего органа и без главы государства как такового.

В свете этих событий требовалось принимать быстрые решения по нормализации ситуации в стране. Выход нашли в создании института президентства, который позволил бы дать государству сильного лидера.

Возникновение института президентства стало логичным шагом, учитывая, что для столь огромного государства, в котором существовало несчётное количество точек зрения и не существовало единого виденья на будущий путь государственного развития, только единоличное управление могло гарантировать сохранение территориального единства и создание ясного политического курса. Тем самым можно констатировать, что в России выбор в сторону президентского правления был предопределён, поскольку только оно гарантировало существование суверенной государственности.

Но если вопрос учреждения должности Президента СССР был решён, то порядок его избрания вызвал серьезную дискуссию. Партийное руководство стремилось избрать главу государства посредством голосования в парламенте, который всё ещё был подконтролен партии. Это гарантировало, что назревающие преобразования прошли бы по сценарию КПСС. Опять же разыгрывалась карта преобразования института генерального секретаря в президентство. Разумеется, это породило конфликт и среди союзных депутатов, так и в обществе в целом. Этот конфликт дискредитировал президентство, так как возникали сомнения, не есть ли учреждение его должности шагом, направленным на авторизацию и департизацию государства.

Выступая от имени основной оппозиционной силы Межрегиональной депутатской группы (МДГ), Ю. Афанасьев заявлял, что группа «решительно выступает против избрания на съезде президента» [16]. Межрегиональной депутатской группой во главе с Д. Сахаровым была также разработана компромиссная позиция относительно поста президента. Группа пришла

к выводу, что введение президентского поста целесообразно, но при условии создания параллельных гарантий против узурпации власти – принятие новой Конституции, создание реальной многопартийности, а также всенародные выборы президента.

Впрочем, тут они преследовали собственные цели, поскольку прямые выборы позволили бы открыто пойти против КПСС во главе с М.С. Горбачёвым, поскольку кандидат от Межрегиональной группы Б.Н. Ельцин пользовался большой поддержкой у населения, что могло гарантировать и его победу, и развитие дальнейшего процесса декоммунизации страны.

Однако, партийному руководству удалось провести в жизнь свой проект. В марте 1990 года, Президент всё же избирается Съездом народных депутатов СССР, несмотря на принятие решения о том, что президент должен избираться народом.

В марте вступил в силу Закон СССР «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию» [2], и последовавшее за этим издание новой редакции советской Конституции [1]. Оба факта явились одними из причин распада единого государства. Власть показала, что она не готова пойти на фундаментальные перемены, а новое издание Конституции и вовсе пошатнуло правовые основы советского государства. В ней наглядно просматривается поляризация демократически настроенной законодательной власти, и исполнительной власти (ставшей новым рычагом поддержания коммунистического строя).

Предусмотренный конституционный механизм разделения властей на деле представлял собой хаотичную конструкцию, в которой до конца не было понятно, где пределы чьих-то полномочий, и какова ответственность ветвей власти друг перед другом. Система сдержек и противовесов не работала, так как отсутствовал эффективный механизм контроля.

И, тем не менее, сам факт учреждения президентства есть значимая веха в истории отечественного государства и права. Это показало, что старая советская модель нежизнеспособна и требуются перемены. Сумел, хоть и формально, закрепиться переход от партийной модели управления государством к государственно-властной.

Сама по себе идея главы государства, избираемого всенародно, была принципиально важна, поскольку стала первым шагом к утверждению в советском обществе демократических основ. Фактически возникновение института президентства стало символом неизбежности демократических преобразований, а сама должность Президента приобрела некое сакральное значение, став полноценным демократическим символом.

Не менее важно и то, что советское президентство заложило начало для российского института президентства. И это несмотря на то, что по своему характеру оно было ближе к парламентско-президентской республике, а наиболее существенной его характеристикой следует считать незавершенность в вопросе разделения функций и компетенций между различными институтами власти.

Основываясь на вышеизложенном, можно говорить о том, что институт советского президентства себя не оправдал. Он создавался для того, чтобы сохранить единое государство, но из-за своей слабости (тут и сла-

бость конкретной исторической фигуры, занимавшей этот пост; и недоработки в правовом статусе самой должности) сохранить Советский Союз президентской власти не удалось.

25 января 1991 года Президиум Верховного Совета РСФСР объявил о проведении 17 марта референдума о сохранении Союза ССР как федерации равноправных республик [3]. Одновременно с этим было принято решение о проведении 7 февраля референдума РСФСР по вопросу учреждения должности Президента РСФСР [4].

Итоги обоих референдумов были положительными, но если РСФСР всё же вышла из состава Советского Союза, что предопределило судьбу последнего, то учреждение президентства на уровне Российской Федерации стало первым шагом к формированию уже демократического института президентства, который мы имеем в настоящий момент.

24 апреля 1991 года был принят Закон РСФСР «О Президенте Российской Федерации» [5], в котором определялся правовой статус Президента, остававшийся практически неизменным вплоть до принятия Конституции 1993 года, определяющей полномочия и функции Президента Российской Федерации.

Также, 24 апреля 1991 года был принят Закон РСФСР «О выборах Президента РСФСР» [6], установивший порядок его избрания. Президент не получал статус главы государства, но становился высшим должностным лицом и главой исполнительной власти с большим набором полномочий, но не обладающего правом роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. Являясь главой исполнительной власти, Президент мог формировать кабинет министров, однако подконтролен он был законодательной власти, которая могла отправить правительство в отставку.

Закон РСФСР «О выборах Президента Российской Федерации» устанавливал, что выборы Президента Российской Федерации назначались законодательной властью и осуществлялись гражданами РСФСР на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Оба закона просуществовали вплоть до принятия Конституции 1993 года, которая вобрала в себя положения о должности президента. 24 декабря 1993 года в связи с принятием 12 декабря 1993 года Конституции России Президент издал указ «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» [7], а 19 января 1994 года специальное приложение № 2 к нему [8] (отменившее ранее опубликованный текст приложения), которым окончательно признавались не действующими и не подлежащими применению законодательные акты, затрагивающие вопросы организации государственной власти, в том числе и старые акты, посвящённые президентской власти, противоречащие новой конституции.

Дальнейшее становление института президентства и определение модели президентской власти в России тесным образом переплетается с конституционной реформой и трагическими событиями сентября-октября 1993 года. С учреждением в России должности Президента было бы логичным изменить всю систему построения государственной власти на федеральном уровне, однако этого не произошло. Введение в Конституцию

РСФСР 1978 года новой главы о Президенте создало острое противоречие между двумя конституционно «высшими» органами государственной власти.

В этом положении кроется и первопричина сложности принятия новой, демократической, Конституции России. Камнем преткновения в затянувшейся работе над новой Конституцией стало распределение полномочий между Президентом и Парламентом. Стояла дилемма: быть ли России президентской или парламентской республикой. Эту дилемму и должна была разрешить конституционная реформа.

Весной 1993 года был опубликован проект Конституции, получивший впоследствии название «президентского», поскольку в нем предлагалась модель государственного устройства, которая максимально соответствовала представлениям действующего Президента Б.Н. Ельцина о том, как должна выглядеть система государственного управления в стране. Концепция президентской власти в этом проекте существенно отличалась от прежней Конституции. Суть изменений состояла, прежде всего, в том, что Президент перестает быть главой исполнительной власти, становясь главой государства и гарантом Конституции, но по совокупности и значимости функций и полномочий занимает ведущее место в системе государственных органов.

Данный проект подвергся серьёзной критике, поскольку в нём создавались предпосылки для возможной узурпации власти Президентом. Также, под вопросом было соблюдение принципа разделения властей.

На деле это было доказано ещё до принятия конституции. В момент обострения противоречий с Верховным Советом, был принят президентский указ № 1400 от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе» [9], предусматривавший роспуск Верховного Совета России и Съезда народных депутатов и назначение выборов в новый орган представительной власти – Федеральное Собрание. Этот указ фактически вводил президентскую форму правления.

Причём, подавлялась не только парламентская власть, но и судебная. Согласно этому указу, Конституционному Суду рекомендовалось подождать, пока не будет сформировано новое двухпалатное Федеральное Собрание, и не созывать заседания. Однако уже вечером 21 сентября состоялось экстренное заседание Конституционного Суда, по итогам которого девятью голосами против четырех судьи признали указ № 1400 неконституционным и дающим основания для применения статей 121-6 и 121-10 Конституции – отрешение Президента от должности [10] (Приложение 1). Конституция РФ гласила: «Полномочия Президента РФ не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства РФ, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти, в противном случае они прекращаются немедленно» [11].

Любопытно, что это было не первое столкновение судебной и исполнительной власти. 20 марта того же года Конституционный Суд признал неконституционным Указ Президента Российской Федерации от 20 марта 1993 года «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти» (Приложение 2) [12], а до этого своим Постановлением (Прило-

жение 3) [13] признал неконституционным Указ Президента Российской Федерации от 28 октября 1992 года «О мерах по защите конституционного строя Российской Федерации».

В конце концов, В.Д. Зорькин сложил с себя полномочия председателя Конституционного Суда, а сам Суд президентским указом приостанавливал свою работу до принятия новой Конституции. Работать Суд начал лишь в 1995 году: теперь судьи должны были ждать поступления жалобы от заявителя, чтобы начать судопроизводство [17]. Были созданы условия, позволяющие Президенту контролировать работу Суда.

Вот как это событие прокомментировал один из судей Конституционного Суда Г. Гаджиев: «Ельцин приостановил деятельность Конституционного Суда, а новая Конституция увеличила состав КС до 19 человек, чтобы появилось еще шесть представленных президентом судей – и обеспечили ему перевес (за признание указа 1400 неконституционным голосовали девять судей КС, против – четверо) …» [14].

Эти трагические события показали, с одной стороны, каким образом Президент имеет возможность взять управление государством только в свои руки, с другой – продемонстрировали, сколь велики полномочия Президента. Получив в советское время развал государства из-за слабой президентской власти, был создан более совершенный механизм управления государством, базирующийся на сильной президентской власти, призванный воспрепятствовать возможному развалу уже Российской Федерации.

Данный факт нашёл своё отражение и в положениях действующей Конституции. Важно, что принималась она в эпоху политических разногласий в обществе, а её недостаток сокрыт в чрезмерной опоре на лидера, который стал основным гарантом стабильности системы, что ослабило институциональные и правовые структуры. Однако при всех недостатках Конституции РФ, он, тем не менее, позволил в кризисный период после событий 1993 года выработать временный конституционный консенсус среди подавляющего большинства ведущих политических сил, закрепить основы перехода российского общества к новой государственности.

Необходимо специально подчеркнуть, что научный интерес к институту президентства в России проявляют и политологи, и юристы, и историки, и социологи. Юристы одними из первых занялись проблемами становления института президентства, в том числе, аспектами взаимодействия Президента и Верховного Совета (позднее Парламента), определения сферы их полномочий [21]. Так, Л.Б. Волков [15], В.Д. Зорькин [18], Б.А. Страшун, В.Л. Шейнис [24] и др. занимались теорией и практикой современного конституционализма и одновременно были экспертами Конституционной Комиссии Съезда народных депутатов с секретарем О.Г. Румянцевым.

Они являлись активными разработчиками официального проекта конституции, получившего название «румянцевского». Данный проект предусматривал создание в России такой модели республики, в которой был бы «сильный Президент и сильный Парламент». По замыслу разработчиков, подобная модель не является «чисто» президентской, но которую, по образному выражению О.Г. Румянцева и Б.А. Страшуна, можно считать «на три четверти президентской» [25].

Вопросы самоопределения и взаимодействия исполнительной и законодательной властей в России представлены в работах А.И. Ковлера [19], С. Холмса [26] и др., которые полагали, что проблема взаимодействия решается не простым перераспределением властных полномочий в пользу Парламента, а ответ следует искать в более глубоких социокультурных факторах.

Проблема соотношения полномочий парламента и президента стала доминирующей темой в спорах о российской Конституции. Размышления над результатами довольно болезненной конституционной реформы 1992–1993 гг. приводят российских юристов и политологов к полярно противоположным выводам. Так, например, В. Разуваев [23] считает, что особенности развития конституционализма в России определяются не столько его внутренней логикой, сколько соотношением политических сил. И потому утверждение в России президентской республики – это, прежде всего, следствие поражения парламента в столкновении с исполнительной властью.

Вопрос о «сверхпрезидентских» полномочиях в российской Конституции обстоятельно рассмотрел И. Шаблинский, который считает, что если неидеологизированно отнестись к этой проблеме, то следует сделать вывод, что статус российского Президента имеет много общего с известными либеральными конституционными моделями. При этом, «главной гарантией от заболевания "третьей российской республики" авторитаризмом будет все же не совершенствование конституционных норм, а дальнейшая либерализация политических нравов» [27].

Существенно иной подход к оценке Конституции и полномочий Президента использован В. Пастуховым в его остро полемической статье «Политический режим и конституционный кризис в России» [22]. Он утверждает, что в России никогда не было и до сих пор нет Конституции в политическом смысле (т.е. оформления общественного согласия по поводу определенных ценностей), а действующая Конституция есть только приложение к политике президента. Стратегия выхода из тупиковой ситуации, по его мнению, должна быть нацелена на замену действующей Конституции.

Результаты анализа российской Конституции привели политологов к различным оценкам. Вопрос, кто же все-таки из исследователей прав, что ждет впереди российский конституционализм и институт президентства, остается открытым и требует дальнейшего изучения. Проблемы разделения властей, «сдержек и противовесов», включающих и вопросы федерализма, отличаются политической остротой и являются неразрешенными на сегодняшний день.

Институт президентства в Российской Федерации невозможно исследовать вне его зависимости от особенностей политической системы нашего государства, политического режима. Особый интерес в связи с данной проблематикой представляют работы политологов, которые рассматривают массу проблем и противоречий политической системы России в условиях трансформации.

На наш взгляд, перспективным, но практически неразработанным, представляется детальный анализ особенностей становления и функционирования института президентства через призму общественных ожиданий,

ориентации и оценок. Возможно, это тема дальнейших исследований не только социологов, политологов, но в первую очередь – юристов.

Однако становление и эволюция российского института президентства с точки зрения исторического мирового опыта и одновременно с позиций требований правового государства в российской политологической и социологической науке остается еще мало изученной. До недавнего времени такие исследования отсутствовали в нашей стране по причине того, что сам институт президентства имеет небольшую историю. К настоящему времени накопилась уже определенная практика, а поэтому появилась возможность оценить складывающуюся в Российской Федерации президентскую власть с позиций требований теории правового государства, гражданского общества и историко-правового опыта [21].

Таким образом, можно констатировать, что, в России, именно благодаря институту президентства удалось провести коренные политические преобразования в стране. Не случайно, несмотря на то, что конституционно Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления [20, с. 15–18], в ней четко не отражен президентский ее характер, по факту полномочий у российского Президента не меньше, а в ряде случаев и больше, как у главы государства, чем у его американского коллеги из президентской республики.

По этой причине, на наш взгляд, следует, возможно, конституционно закрепить президентский статус нашего государства. Это необходимо сделать, чтобы понимать, в каком направлении будет развиваться государственная власть, и как можно эффективней реализовать властные полномочия президента Российской Федерации.

**Библиографический список**

1. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) (утратил силу) // Свод законов СССР. – 1990. – Т. 3. – Ст. 14.

2. Закон СССР от 14 марта 1990 г. № 1360-I «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» (утратил силу) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 12. – Ст. 189.

3. Постановление Президиума ВС РСФСР от 25 января 1991 года «О проведении 17 марта 1991 года на территории РСФСР референдума СССР по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 4. – Ст. 57.

4. Постановление ВС РСФСР от 7 февраля 1991 года «О мерах по обеспечению проведения референдума СССР и референдума РСФСР 17 марта 1991 года» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 7. – Ст. 104.

5. Закон РСФСР от 24 апреля 1991 года № 1098-1 «О Президенте РСФСР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 17. – Ст. 512.

6. Закон РСФСР от 24 апреля 1991 года № 1096-I «О выборах Президента РСФСР» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 17. – Ст. 510.

7. Указ Президента РФ от 24 декабря 1993 года № 2288 «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» // Российская газета, 1994, 14 января.

8. Приложение № 2 к Указу президента РФ от 24 декабря 1993 года № 2288 «О мерах по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» // Российская газета, 1994, 19 января.

9. Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 (ред. от 10.01.2003) «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 39. – Ст. 3597.

10. Заключение Конституционного Суда РФ от 21.09.1993 № 3-2 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года» //Вестник Конституционного Суда РФ. – 1994. – № 6.

11. Конституция (Основной закон) РСФСР от 12 апреля 1978 г., ст. 121-6 (в редакции от 9, 10 декабря 1992 г.) // www.consultant.ru.

12. Решение Конституционного Суда РФ от 12 июля 1993 года по ходатайству Верховного Совета Российской Федерации о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 20 марта 1993 года «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти» // http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30490.pdf

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 февраля 1993 года № 3-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 28 октября 1992 года «О мерах по защите конституционного строя Российской Федерации» // http://docs.pravo.ru/ document/view/67166864/78295670/

14. *Вишневский Б.* Судья Гадис Гаджиев: «Мы собрались вечером, действительно, без мантий» // Новая газета, 2011, 16 июня // http://www.novayagazeta.ru/politics/47691.html

15. *Волков Л.Б.* Сильный Президент, сильный Парламент, ответственное Правительство. // Конституционный Вестник. – 1990. – № 2. – Октябрь. – М., Конституционная комиссия РСФСР. – С. 45–49.

16. Закон об учреждении поста Президента СССР: статья // 100 главных документов в истории России // http://doc.histrf.ru/20/zakon-ob-uchrezhdenii-posta-prezidenta-sssr/

17. *Закатнова А.* Праздник для каждого // Российская газета. // http://rg.ru/2011/10/28/sud-poln.html

18. *Зорькин В.Д.* О Президенте в конституционном строе Российской Федерации // II Конституционный Вестник. – 1990. – № 2. – Октябрь. – М., Конституционная комиссия РСФСР. – С. 53–57.

19. *Ковлер А.* Супер президент или колос на глиняных ногах? // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. Осень 1993/Зима 1994. – С. 26–29.

20. Комментарий к Конституции Российской Федерации / С.А. Комаров [и др.]; под ред. С.А. Комарова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 333 с. – (Серия: Профессиональные комментарии).

21. *Окуньков Л.А.* Институт президентства в системе государственной власти: монография / Л. А. Окуньков. – М.: Международный ун-т в Москве, 2015. – 569 с.

22. *Пастухов В.* Политический режим и конституционный кризис в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1997. – № 2. – С. 145–151.

23. *Разуваев В.* Конституция и политика в переходный период. // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1994. – № 3–4. –С. 2–5.

24. *Страшун Б.А., Шейнис В.Л.* Политическая ситуация в России и новый избирательный закон // Политические исследования. – 1993. – № 3. – С. 65–69.

25. *Страшун Б. А., Румянцев О.Г.* Три четверти президентской республики // Независимая газета, 1992, 10 апреля.

26. *Холмс С.* Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституцион-ное право: восточноевропейское обозрение. – 1993–1994. – Осень 1993/Зима 1994. – С. 22–26.

27. *Шаблинский И.* Некоторые аспекты формирования конституционной модели разделения властей в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1996. – № 3–4. – С. 2–9.

**Для цитирования:** *Калхидов В.А.* Становление института президентуры в России // Юридическая мысль. – 2020. – № 1 (117). – С. 102–112.

## The establishment of the institute of presidency in Russia

**V.A. Kalkhidov** *

**Annotation.** The article discusses the history of the establishment of the institute of presidency in Russia, reveals the reasons for the formation of the presidential republic, theoretical and practical foundations for the implementation of the idea of separation of powers, a system of checks and balances. The author claims that a completely new and previously non-existent model was formed in the Russian Federation, based on democratic principles that have proved their relevance to the present.

**Keywords:** constitution, Soviet state, president, separation of powers, system of checks and balances, legislative branch, executive branch, judicial branch, federalism, rule of law state.

**Introduction**. The role and importance of the president's institution in the system of state authorities in the Russian Federation does not change, since this is due to the growing real influence of the current head of the Russian state. Right now, one can observe a new stage in the systemic transformation of the Russian Federation (hereinafter referred to as Russia, the Russian Federation), which affects the political, social and economic spheres of society. This process cannot be ignored by state administration.

Since the adoption of the Constitution of the Russian Federation and the formation of a sovereign democratic state in our country, a presidential-parliamentary republic has existed. Formally, at the legislative level, nothing has changed. All the same, the Federal Assembly of the Russian Federation and the President of Russia has leverage over each other, of course, as part of the implementation of a system of checks and balances. However, this state of affairs is just a formal one, since in reality the President has more authority

* *Kalkhidov Vladislav Amiranovich*, graduate student of the Department of Theory and History of State and Law of the Law Institute (St. Petersburg). E-mail: kalkhidov.vlad@mail.ru.

Scientific adviser – *Komarov Sergey Aleksandrovich*, Doctor of Law, Professor. E-mail: SVKomarov2008@yandex.ru

than is prescribed in Russian law. This state of affairs is a consequence of the growing role of the presidential power due to its authority and personality of the head of state. For this reason, it is important to determine whether the transformation process is really taking place in our country. And in this context, it is very useful to refer to the experience of the United States of America, where a presidential republic has existed for a long time.

The change in attitude to the institution of the presidency in the Russian Federation is also caused by the fact that now the question has again arisen of increasing its effectiveness, improving rule-making and law enforcement practice. If earlier such conversations were a consequence of the ineffectiveness of the presidential power, now on the contrary we can observe that it is the presidential power that is the most operational. Interaction with other authorities, within the framework of a system of checks and balances, clearly slows down the speed of response to emerging issues. However, the mechanism of checks and balances is an integral part of a legal, democratic state, which is the Russian Federation. Thus, the question arises: what should be the presidential power in order to simultaneously meet the requirements of efficiency and, at the same time, not to violate the system of checks and balances in the mechanism of separation of powers?

The stages of the establishment of the presidency are unique in their approach to the status of president.

The first stage should be considered the period of the Soviet presidency (March 15, 1990 – December 25, 1991), when this post was first established in the Soviet Union in our history, the competence base of the president as the head of state was formed.

The second stage occurred during the period of the declaration of independence of the Russian Federation and the adoption of the Constitution of 1993 (June 12, 1991 – December 12, 1993). The peculiarity of this period is that, despite the transition of the state to democratic principles, the functioning mechanisms of democracy were not formed, for this reason the Soviet model of organizing state power continued to be used. The process of the appearance and formation of the presidency in Russia is no less interesting and complicated than the similar process that took place in the USA. And, as in America, it began during a period of aggravation of social contradictions in Russian society, a crisis in the political and economic spheres, and coincided with a turning point in the fate of the country.

The third stage began from the moment the current Constitution was adopted and continues to the present moment.

Formally, the institution of the presidency appeared in the Soviet Union. In the mid-80s of the last century, in view of the growing problems in the economic and political spheres, it became clear that full-scale reforms await the state. They were supposed to introduce market mechanisms into the Soviet economy. But this was not possible under the old party model of government. It was necessary to form a complete system of state power, independent of the party.

In 1989, a new representative body was convened – the Congress of People's Deputies of the USSR, which, in turn, was elected by the Supreme Soviet

of the USSR. In fact, it was about creating a full-fledged form of a parliamentary republic, where the legislative body formed the executive branch – the government.

However, this model was, as for the American state at the time, ineffective. The creation of parliamentary power required the establishment of a multi-party system, which was done by canceling the sixth article of the Constitution of the USSR, which legislated "the leading and guiding role of the Communist Party of the Soviet Union for the Soviet society, political system and public organizations" [1]. But at the same time, the CPSU did not at all strive to lose the levers of government. On the contrary, the model of a parliamentary republic itself should have allowed, at the expense of the parliamentary majority, to regain power in its own hands. That is, in fact, only cosmetic reform was planned.

However, the main problem was revealed otherwise. A multi-party system yielded unpredictable results. Opposition forces did not at all strive to compromise with the CPSU, which actually made the work of parliament impossible. Accustomed to the strong hand of sole government, the country was not ready for parliamentary governance. The Supreme Council was rather an analogue of the party model of the executive committee, the flesh of the blood of the parliamentary structure. In fact, given the legitimization of party control, the country ended up without a governing body and without the head of state as such.

In the light of these events, it was necessary to make quick decisions to normalize the situation in the country. The solution was found in creating the institution of the presidency, which would allow the state to give a strong leader.

The emergence of the institution of the presidency was a logical step, given that for such a huge state, in which there were countless points of view and there was no single vision of the future path of state development, only one-man management could guarantee the preservation of territorial unity and the creation of a clear political course. Thus, it can be stated that in Russia the choice towards presidential rule was predetermined, since only it guaranteed the existence of sovereign statehood.

But if the issue of establishing the post of President of the USSR was resolved, the procedure for his election caused serious discussion. The party leadership sought to elect the head of state through a vote in parliament, which was still controlled by the party. This ensured that the ripening transformation would follow the CPSU scenario. Again, a card was played to transform the institution of the Secretary General into the presidency. Of course, this gave rise to a conflict both among the Union deputies and in society as a whole. This conflict discredited the presidency, as doubts arose as to whether the establishment of his post was a step aimed at authorizing and departing the state.

Speaking on behalf of the main opposition force of the Interregional Deputy Group (MDG), Y. Afanasyev stated that the group "strongly opposed the election of the president at the congress" [16]. An interregional deputy group led by D. Sakharov also developed a compromise position on the presidency. The group concluded that the introduction of a presidential post is advisable, but subject to the creation of parallel guarantees against usurpation of power – the

adoption of a new Constitution, the creation of a real multi-party system, as well as popular elections for the president.

However, here they pursued their own goals, since direct elections would openly go against the Communist Party led by M.S. Gorbachev, as a candidate from the Interregional Group B.N. Yeltsin enjoyed great support among the population, which could guarantee his victory and the development of the further process of the country's decommunization.

However, the party leadership managed to implement its project. In March 1990, the President is still elected by the Congress of People's Deputies of the USSR, despite the decision that the president should be elected by the people.

In March, the USSR Law “On the Establishment of the Post of the President of the USSR and Amendments and Additions to the Constitution” [2], and the subsequent publication of the new edition of the Soviet Constitution [1], entered into force. Both facts were one of the reasons for the collapse of a single state. The authorities showed that she was not ready to make fundamental changes, and the new edition of the Constitution completely shook the legal foundations of the Soviet state. It clearly demonstrates the polarization of the democratically-minded legislative branch and the executive branch (which has become a new lever for maintaining the communist system). The envisaged constitutional mechanism for the separation of powers was in fact a chaotic construction in which it was not completely clear where the limits of someone’s authority were and what the responsibility of the branches of government to each other was. The system of checks and balances did not work, since there was no effective control mechanism.

And, nevertheless, the very fact of the establishment of the presidency is a significant milestone in the history of the domestic state and law. This showed that the old Soviet model is more unviable and changes are required. He managed, albeit formally, to gain a foothold in the transition from a party model of government to a state-dominant one.

The very idea of a head of state, popularly elected, was fundamentally important, since it was the first step towards establishing democratic foundations in Soviet society. In fact, the emergence of the institution of the presidency became a symbol of the inevitability of democratic transformations, and the office of the President acquired a sacred meaning, becoming a full-fledged democratic symbol.

No less important is the fact that the Soviet presidency laid the foundation for the Russian institution of presidency. And this despite the fact that by its nature it was closer to the parliamentary-presidential republic, and its most significant characteristic should be considered incompleteness in the issue of separation of functions and competencies between different institutions of power.

Based on the foregoing, we can say that the institution of the Soviet presidency did not justify itself. It was created in order to preserve a single state, but due to its weakness (here the weakness of the specific historical figure holding this post; and the flaws in the legal status of the post itself), the Soviet Union did not manage to preserve the presidential power.

January 25, 1991 the Presidium of the Supreme Council of the RSFSR announced on March 17 a referendum on the preservation of the USSR as

a federation of equal republics [3]. At the same time, it was decided to hold a referendum of the RSFSR on February 7 on the establishment of the post of President of the RSFSR [4].

The results of both referenda were positive, but if the RSFSR nevertheless withdrew from the Soviet Union, which predetermined the fate of the latter, the establishment of the presidency at the level of the Russian Federation was the first step towards the formation of the already democratic institution of the presidency that we have at the moment.

On April 24, 1991, the RSFSR Law "On the President of the Russian Federation" [5] was adopted, which determined the legal status of the President, which remained virtually unchanged until the adoption of the 1993 Constitution, which defines the powers and functions of the President of the Russian Federation.

Also, on April 24, 1991, the RSFSR Law "On the Election of the President of the RSFSR" [6] was adopted, which established the procedure for his election. The President did not receive the status of head of state, but became the highest official and head of the executive branch with a large set of powers, but not having the right to dissolve the Congress of People's Deputies and the Supreme Council of the RSFSR. As the head of the executive branch, the President could form a cabinet, but he was controlled by the legislative branch, which could send the government to resign.

The Law of the RSFSR "On the Election of the President of the Russian Federation" established that the election of the President of the Russian Federation was appointed by the legislature and was carried out by citizens of the RSFSR on the basis of universal, equal and direct suffrage by secret ballot.

Both laws lasted until the adoption of the 1993 Constitution, which incorporated provisions on the post of president. On December 24, 1993, in connection with the adoption of the Constitution of Russia on December 12, 1993, the President issued a decree "On measures to bring the legislation of the Russian Federation into line with the Constitution of the Russian Federation" [7], and on January 19, 1994, special supplement No. 2 to it [8] (which canceled the previously published text of the appendix), which were finally recognized as not valid and not applicable laws affecting the organization of state power, including old acts on the presidential power, contrary to the new constitution.

The further formation of the institution of the presidency and the definition of the model of presidential power in Russia are closely intertwined with constitutional reform and the tragic events of September-October 1993. With the establishment of the presidency in Russia, it would be logical to change the entire system of building state power at the federal level, but this did not happen. The introduction in the Constitution of the RSFSR of 1978 of a new chapter on the President created a sharp contradiction between the two constitutionally "higher" bodies of state power.

In this position lies the root cause of the difficulty of adopting a new, democratic, Constitution of Russia. The stumbling block in the protracted work on the new Constitution was the distribution of powers between the President and Parliament. There was a dilemma: should Russia be a presidential or parliamentary republic. This dilemma was supposed to be resolved by constitutional reform.

In the spring of 1993, the draft Constitution was published, which later became known as the "presidential" one, since it proposed a model of state structure that corresponded to the ideas of the incumbent President B.N. Yeltsin on how the public administration system in the country should look. The concept of presidential power in this project was significantly different from the previous Constitution. The essence of the changes was, first of all, that the President ceases to be the head of the executive branch, becoming the head of state and the guarantor of the Constitution, but in terms of the totality and significance of functions and powers, he occupies a leading position in the system of state bodies.

This project was severely criticized because it created the prerequisites for a possible usurpation of power by the President. Also, the issue of compliance with the principle of separation of powers was in question.

In fact, this was proved even before the adoption of the constitution. At the time of the aggravation of contradictions with the Supreme Council, Presidential Decree No. 1400 of September 21, 1993 "On Phased Constitutional Reform" [9] was adopted, which provided for the dissolution of the Supreme Council of Russia and the Congress of People's Deputies and the appointment of elections to the new representative body – the Federal Assembly. This decree actually introduced a presidential form of government.

Moreover, not only parliamentary power was suppressed, but also judicial power. According to this decree, the Constitutional Court was recommended to wait until a new bicameral Federal Assembly was formed and convene meetings. However, in the evening of September 21, an emergency meeting of the Constitutional Court was held, following which nine judges declared the judges to be unconstitutional No. 1400 and giving grounds for the application of Articles 121-6 and 121-10 of the Constitution – dismissal of the President [10] (Appendix 1) . The Constitution of the Russian Federation stated: "The powers of the President of the Russian Federation cannot be used to change the national-state structure of the Russian Federation, to dissolve or suspend the activities of any legally elected bodies of state power, otherwise they will cease immediately" [11].

Curiously, this was not the first clash between the judiciary and the executive. On March 20 of the same year, the Constitutional Court declared the Decree of the President of the Russian Federation of March 20, 1993 "On the activities of the executive bodies to overcome the crisis of power" (Appendix 2) [12], and before that, by its Resolution (Appendix 3) [13] recognized Decree of the President of the Russian Federation of October 28, 1992 "On measures to protect the constitutional order of the Russian Federation".

In the end, V.D. Zorkin resigned as president of the Constitutional Court, and the Court itself suspended its work by presidential decree until the adoption of the new Constitution. The court began to work only in 1995: now the judges had to wait for a complaint from the applicant to begin legal proceedings [17]. Conditions were created that allowed the President to control the work of the Court.

Here is how one of the judges of the Constitutional Court G. Hajiyev commented on this event: "Yeltsin suspended the activities of the Constitutional

Court, and the new Constitution increased the composition of the Constitutional Court to 19 people, so that six more judges represented by the president appeared – and provided him with an advantage (1400 were unconstitutional 9 judges of the Constitutional Court, against – 4) ...” [14].

These tragic events showed, on the one hand, how the President has the opportunity to take control of the state only in his own hands, and on the other, they demonstrated how great the powers of the President are. Having received the collapse of the state in Soviet times due to weak presidential power, a more advanced mechanism for managing the state was created, based on strong presidential power, designed to prevent the possible collapse of the Russian Federation.

This fact is reflected in the provisions of the current Constitution. It is important that it was adopted in the era of political disagreements in society, and its lack is hidden in excessive reliance on the leader, who became the main guarantor of the stability of the system, which weakened the institutional and legal structures. However, with all the shortcomings of the Constitution of the Russian Federation, he, nevertheless, allowed in the crisis period after the events of 1993 to develop a temporary constitutional consensus among the vast majority of leading political forces, to consolidate the foundations of the transition of Russian society to a new statehood.

It must be specially emphasized that political scientists, lawyers, historians, and sociologists show a scientific interest in the institution of the presidency in Russia. Lawyers were among the first to deal with the problems of establishing the institution of the presidency, including aspects of the interaction of the President and the Supreme Council (later Parliament), determining the scope of their authority [21]. So, L.B. Volkov [15], V.D. Zorkin [18], B.A. Strashun, V.L. Sheinis [24] and others were engaged in the theory and practice of modern constitutionalism and at the same time were experts of the Constitutional Commission of the Congress of People's Deputies with the secretary O.G. Rumyantsev.

They were active developers of the official draft of the constitution, called “Rumyantsevsky”. This project provided for the creation in Russia of such a model of the republic, in which there would be a “strong President and a strong Parliament”. According to the developers, such a model is not “purely” presidential, but which, in the figurative expression of O.G. Rumyantsev and B.A. Strashun, can be considered “three quarters of the presidential” [25].

The issues of self-determination and interaction of the executive and legislative authorities in Russia are presented in the works of A.I. Kovler [19], S. Holmes [26], and others, who believed that the problem of interaction is not solved by a simple redistribution of power in favor of the Parliament, and the answer should be sought in deeper sociocultural factors.

The problem of the balance of powers between parliament and the president has become the dominant topic in disputes over the Russian Constitution. Reflections on the results of a rather painful constitutional reform of 1992–1993. lead Russian lawyers and political scientists to the polar opposite conclusions. So, for example, V. Razuvaev [23] believes that the features of the development of constitutionalism in Russia are determined not so much by its internal logic as by the balance of political forces. And therefore, the approval of

the presidential republic in Russia is, first of all, the result of the defeat of the parliament in a clash with the executive branch.

The issue of "super-presidential" powers in the Russian Constitution was thoroughly examined by I. Shablinsky, who believes that if this problem is not ideologized, it should be concluded that the status of the Russian President has much in common with the well-known liberal constitutional models. Moreover, "the main guarantee against the disease of the "third Russian republic" by authoritarianism will not be the improvement of constitutional norms, but the further liberalization of political morals" [27].

A substantially different approach to assessing the Constitution and the powers of the President was used by V. Pastukhov in his acutely polemic article "Political Regime and the Constitutional Crisis in Russia" [22]. He argues that in Russia there has never been and still does not have a Constitution in the political sense (i.e., drawing up public consent about certain values), and the current Constitution is only an appendix to the president's policy. The strategy for overcoming the impasse, in his opinion, should be aimed at replacing the current Constitution.

The results of the analysis of the Russian Constitution led political scientists to very different assessments. The question is, after all, which of the researchers is right, what lies ahead of Russian constitutionalism and the institution of the presidency, remains open and requires further study. The problems of separation of powers, "checks and balances", including federalism issues, are distinguished by political acuteness and are unresolved today.

The institution of the presidency in the Russian Federation cannot be investigated without depending on the characteristics of the political system of our state, the political regime. Of particular interest in connection with this issue are the work of political scientists who consider a lot of problems and contradictions of the political system of Russia in the context of transformation.

In our opinion, a promising, but practically undeveloped, seems to be a detailed analysis of the features of the formation and functioning of the institution of the presidency through the prism of public expectations, orientation and assessments. Perhaps this is the topic of further research, not only by sociologists and political scientists, but primarily by lawyers.

However, the formation and evolution of the Russian institution of the presidency from the point of view of historical world experience and at the same time from the standpoint of the requirements of the rule of law in Russian political science and sociological science remains little studied. Until recently, such studies were absent in our country due to the fact that the institution of presidency itself has a short history. By now, a certain practice has already accumulated, and therefore it has become possible to evaluate the presidential power that is emerging in the Russian Federation from the standpoint of the requirements of the theory of the rule of law, civil society and historical and legal experience [21].

So, it can be stated that, in Russia, it was thanks to the institution of the presidency that it was possible to carry out radical political transformations in the country. It is no accident, despite the fact that the constitutionally Russian Federation – Russia is a democratic federal legal state with a republican form

of government [20, p. 15–18], it clearly does not reflect its presidential character, in fact the powers of the Russian President are no less, and in some cases even more, as those of the head of state than his American counterpart from the presidential republic.

For this reason, in our opinion, it is possible to constitutionally consolidate the presidential status of our state. This must be done in order to understand the direction in which state power will develop, and how to exercise the power of the president of the Russian Federation as efficiently as possible.

**Bibliographic list**

1. The Constitution (Basic Law) of the Union of Soviet Socialist Republics (adopted by the Supreme Soviet of the USSR on 10/07/1977) (as amended on 03/14/1990) (no longer valid) // Code of laws of the USSR. 1990. V. 3. Art. 14.

2. Law of the USSR of March 14, 1990 No. 1360-I "On the establishment of the post of President of the USSR and amendments and additions to the Constitution (Fundamental Law) of the USSR" (no longer valid) // Vedomosti SND USSR and USSR Armed Forces. 1990. No. 12. Art. 189.

3. Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the RSFSR of January 25, 1991, "On the March 17, 1991 referendum on the territory of the RSFSR of the USSR on the preservation of the Union of Soviet Socialist Republics" // Vedomosti SND and VS RSFSR. 1991. No. 4. Art. 57.

4. The decision of the Supreme Soviet of the RSFSR of February 7, 1991 “On measures to ensure the holding of a referendum of the USSR and the referendum of the RSFSR on March 17, 1991” // Vedomosti SND and the Supreme Soviet of the RSFSR. 1991. No. 7. Art. 104.

5. Law of the RSFSR of April 24, 1991 No. 1098-1 “On the President of the RSFSR” (lost force) // Vedomosti of the Congress of People's Deputies of the RSFSR and the Supreme Council of the RSFSR. 1991. No. 17. Art. 512.

6. Law of the RSFSR of April 24, 1991 No. 1096-I “On the election of the President of the RSFSR” (no longer valid) // Vedomosti of the Congress of People's Deputies of the RSFSR and the Supreme Council of the RSFSR. 1991. No. 17. Art. 510.

7. Decree of the President of the Russian Federation of December 24, 1993 No. 2288 “On measures to bring the legislation of the Russian Federation into line with the Constitution of the Russian Federation” // Rossiyskaya Gazeta, 1994, January 14.

8. Appendix No. 2 to the Decree of the President of the Russian Federation of December 24, 1993 No. 2288 “On measures to bring the legislation of the Russian Federation into line with the Constitution of the Russian Federation” // Rossiyskaya Gazeta, 1994, January 19.

9. Decree of the President of the Russian Federation of September 21, 1993 No. 1400 (as amended on January 10, 2003) “On Phased Constitutional Reform in the Russian Federation” // Collection of Acts of the President and Government of the Russian Federation. 1993. No. 39.Art. 3597.

10. Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation of 09.21.1993 No. Z-2 “On compliance with the Constitution of the Russian Federation of actions and decisions of the President of the Russian Federation B.N. Yeltsin associated with his Decree of September 21, 1993 “On Phased Constitutional Reform in the Russian Federation” and the Appeal to Russian Citizens on September 21, 1993” // Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. 1994. No. 6.

11. Constitution (Basic Law) of the RSFSR of April 12, 1978, Art. 121-6 (as amended on December 9–10, 1992) // www.consultant.ru.

12. The decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 12, 1993 at the request of the Supreme Council of the Russian Federation on the verification of constitutionality of the Decree of the President of the Russian Federation of March 20, 1993 "On the activities of the executive bodies to overcome the crisis of power" // http://doc.ksrf.ru /decision/KSRFDecision30490.pdf

13. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of February 12, 1993 No. 3-P in the case on the verification of constitutionality of the Decree of the President of the Russian Federation of October 28, 1992 "On measures to protect the constitutional order of the Russian Federation" // http://docs.pravo.ru / document / view / 67166864/78295670 /

14. Vishnevsky B. Judge Gadis Gadzhiev: "We gathered in the evening, really, without robes" // Novaya Gazeta, 2011, June 16 // http://www.novayagazeta.ru/ politics/47691.html

15. Volkov L.B. Strong President, strong Parliament, responsible Government // Constitutional Bulletin. 1990. No. 2. October. Moscow, Constitutional Commission of the RSFSR. P. 45–49.

16. The law on the establishment of the post of President of the USSR: article // 100 major documents in the history of Russia // http://doc.histrf.ru/20/zakon-ob-uchrezhdenii-posta-prezidenta-sssr/

17. Zakatnova A. Holiday for everyone // Russian newspaper. // http://rg.ru/ 2011/10/28/sud-poln.html

18. Zorkin V.D. About the President in the constitutional system of the Russian Federation // II Constitutional Bulletin. 1990, No. 2. October. Moscow, Constitutional Commission of the RSFSR. P. 53–57.

19. Kovler A. Super president or spike on clay feet? // Constitutional law: Eastern European Review. Autumn 1993 / Winter 1994. P. 26–29.

20. Commentary on the Constitution of the Russian Federation / S. A. Komarov [et al.]; under the editorship of S.A. Komarov. 3rd ed., Revised and add. Moscow: Yurayt Publishing House, 2019. 333 p. (Series: Professional Comments).

21. Okunkov L.A. The Institute of the Presidency in the System of State Power: Monograph / L. A. Okunkov. Moscow: International University in Moscow, 2015. 569 p.

22. Pastukhov V. The political regime and the constitutional crisis in Russia // Constitutional law: East European Review. 1997. No. 2. P. 145–151.

23. Razuvaev V. Constitution and politics in transition. // Constitutional law: Eastern European Review. 1994. No. 3–4. P. 2–5.

24. Strashun B.A., Sheinis V.L. The political situation in Russia and the new electoral law // Political Studies. 1993. No. 3. P. 65–69.

25. Strashun B.A., Rumyantsev O.G. Three quarters of the presidential republic // Independent newspaper, 1992, April 10.

26. Holmes S. Over presidency and its problems // Constitutional law: East European Review. Autumn 1993 / Winter 1994. P. 22–26.

27. Shablinsky I. Some aspects of the formation of the constitutional model of separation of powers in Russia // Constitutional law: East European Review. 1996. No. 3–4. P. 2–9.

**For citation**: Kalkhidov V.A. Formation of the Institute of the Presidency in Russia // Legal Thought. 2020. No. 1 (117). P. 112–121.

**УДК 342.0**
**DOI: 10.25839/MATGIP.2020.117.1.007**

# Решения Европейского Суда по правам человека и получение компенсации за неисполнение в разумный срок судебного акта в российском законодательстве

**Д.А. Полищук***

**Аннотация**: В данной статье автор отразил проблемы такого нового для российского законодательства способа восстановления прав граждан и организаций за нарушение гарантированного Конституцией Российской Федерации права на судебную защиту, которое подразумевает право на своевременное исполнение судебного акта. Автор анализирует российское законодательство о компенсации, являющееся прямым следствием решений Европейского суда по правам человека.

**Ключевые слова:** право, государство, суд, компенсация, судебный акт, Европейский суд по правам человека.

Закон о компенсации появился в российском законодательстве не давно и не случайно, а является прямым следствием решений Европейского суда по правам человека (далее – Европейский суд, ЕСПЧ) по защите положений ратифицированной Российской Федерацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод [1].

Европейский суд выявил системные проблемы в российском законодательстве, касающиеся длительности судопроизводства и исполнения судебных актов, вступивших в законную силу. В этой связи ЕСПЧ в 2006 году была запушена процедура пилотных постановлений в отношении Российской Федерации.

Производство по исполнению судебных актов, вступивших в законную силу, является самостоятельной и весьма важной стадией судебного процесса, без которого не может быть гарантирована судебная защита нарушенного права, если должник отказывается исполнять его добровольно, в данном случае включается механизм принудительного исполнения.

Принудительное исполнение судебного акта подразумевает выдачу судом, принявшим решение, исполнительного документа, на основании ко-

* *Полищук Дмитрий Александрович*, аспирант Московского университета им. С.Ю. Витте. E-mail: dapolischuk@mail.ru

Научный руководитель – *Мамитова Наталья Викторовна*, профессор кафедры государствоведения Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор юридических наук, профессор. E-mail: nvmamitova@mail.ru

торого взыскатель имеет право получить причитающееся по судебному акту в принудительном порядке, то есть без согласия должника, но за его счет (получить имущество или обязать исполнить определенное действие).

За нарушение со стороны должника срока исполнения судебного акта, законодателем была введена новая мера, которая ранее не предусматривалась в Российской Федерации, обеспечивающая права взыскателей на своевременное исполнение судебного акта, который мог годами не исполняться со стороны должников, особенного органов государственной власти, их должностных лиц и органов местного самоуправления.

Данная мера введена Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (далее – Закон о компенсации) [2].

Процедура пилотных постановлений применяется ЕСПЧ с 2004 года в случаях, когда суд констатирует комплексную проблему, возникшую из систематического нарушения прав человека, в результате которой значительно возрастают обращения в ЕСПЧ из одного государства [3].

Проблема неисполнения судебных актов, как отмечает А.И. Ковлер, долгое время являлась одной из системных проблем правосудия государств постсоветского пространства [4].

Так называемая первая пилотная процедура была запущена по делу «Бурдов против Российской Федерации» [5], где ЕСПЧ выявил в Российской Федерации систематические нарушения, связанные с выплатами присужденных судом денежных средств за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Европейский Суд отметил, что представители России приводили те же примеры в других аналогичных делах (в обоснование своей позиции они привели четыре примера из прецедентной практики о присуждении компенсации морального вреда или сослались на них), и указал, что приведенные примеры выглядят исключительными и изолированными, а не доказательствами существования распространенной и последовательной прецедентной практики. Кроме того, по мнению ЕСПЧ, даже в таких редких случаях применения главы 59 ГК РФ размер присужденной компенсации морального вреда иногда составлял неразумно малую сумму в сравнении с компенсациями, присуждаемыми Европейским Судом по аналогичным делам о неисполнении решений [17, с. 279].

По нашему мнению, процедура взыскания за счет средств бюджета строго регламентирована положениями главы 24.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации [6], но, по мнению ЕСПЧ являлось причиной систематического нарушения со стороны должников и как следствие многочисленные обращения в ЕСПЧ.

Согласно указанному пилотному постановлению ЕСПЧ до ноября 2009 г. Российская Федерация обязана создать новое эффективное средство правовой защиты от нарушений, связанных с длительным неисполнением судебных актов, вынесенных против государства, органов и должностных лиц, а до мая 2010 г. – урегулировать жалобы заявителей, которые уже обратившихся в ЕСПЧ [5].

В целях выполнения взятых на себя обязанностей на законодательном уровне был введен в действие уже упоминавшийся в статье Закон о компенсации, которым был создан механизм правовой защиты от нарушений, связанных с длительным неисполнением судебных решений и необоснованным затягиванием судопроизводства со стороны национальных судов.

Закон о компенсации касался лишь нарушения разумных сроков исполнения судебных актов, предусматривающих взыскание денежных средств за счет бюджетов федерального, регионального и муниципального уровня.

В частности, законодатель, под разумным сроком понимает трехмесячный срок (с момента поступления исполнительного документа в финансовый орган) исполнения судебного акта, предусматривающего взыскание за счет средств бюджета, установленный положениями статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации [6]. То есть просрочка именно этого срока будет являться основанием для защиты права взыскателя в порядке, установленного Законом о компенсации, что также подтверждается позицией Верховного Суда Российской Федерации [7, п. 19].

По мнению автора статьи, организация исполнения судебных актов, предусматривающих взыскания за счет средств бюджета, в настоящий момент как мы уже отмечали, жестко регламентировано бюджетным законодательством, что практически не допускает возможности просрочки данного исполнения. Между тем из Закона о компенсации выпали многочисленные судебные акты, которые возлагали на органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также на иные организации, наделенные отдельными государственными или публичными полномочиями, обязанность исполнить иные требования имущественного характера или требования неимущественного характера.

Изначальное узкое ограничение Закона о компенсации, касающееся денежных обязательств бюджетов по исполнению судебных актов, в скором времени привело к необходимости применения со стороны ЕСПЧ в отношении Российской Федерации второго пилотного проекта, направленного на создание дополнительного механизма своевременного исполнения указанных судебных актов.

В 2012 году ЕСПЧ инициировал новую пилотную процедуру, в результате которой судом принято постановление по делу «Герасимов (Gerasimov and Others) и другие против Российской Федерации» [8], где обжаловалось длительное неисполнение вступивших в законную силу судебных актов по делам о предоставлении жилья и неоправданное вмешательство публичных властей в реализацию права на беспрепятственное пользование своим имуществом.

Федеральным законом от 19 декабря 2016 № 450-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» (далее – Закон № 450-ФЗ) [9] в Закон о компенсации внесены новые положения, касающиеся присуждения компенсации за нарушение права на исполнение в разумный срок судебного акта, предписывающего государству выполнить обязательства имущественного

и (или) неимущественного характера. Закон вступил в действие с 1 января 2017 года.

Принятие этих изменений расширило внутригосударственные средства правовой защиты от нарушения права на исполнение в разумный срок судебных актов и повысило гарантии соблюдения конституционного права на судебную защиту лиц, права которых на исполнение в разумный срок вступивших в силу судебных актов, предусматривающих исполнение государством обязательств в натуре, нарушены.

Между тем на практике, с 1 января 2017 года (после вступления в силу указанных изменений) участились многократные случае отказа национальными судами в заявлении о компенсации за нарушение права на исполнение в разумный срок судебного акта, предусматривающих требования к государству (органам государственной власти) имущественного и (или) неимущественного характера.

Причина отказа в заявлении о компенсации носит явно формальный характер – судебные решения, которые длительное время не исполнялись со стороны органов государственной власти, в том числе и на момент написания статьи, принимались и вступили в силу до 1 января 2017 года, то есть до внесения изменений в Закон о компенсации.

Аргументация национальных судов, при вынесении решений об отказе в компенсации заявителям, содержит следующее обоснование.

Во-первых, поскольку правоотношения между истцами и ответчиками по исполнению судебного акта возникли до внесения изменений в Закон о компенсации, позволяющий истцам обращаться с заявлением о нарушение права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок по требованиям имущественного и (или) неимущественного характера, оснований для удовлетворения заявления о присуждении компенсации не имеется (например: постановление Арбитражного суда Московского округа от 15 октября 2019 г. по делу № А40-146872/2013 [10] (оставленное в силе определением Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 305-ЭС16-10877) [11].

Во-вторых, в решениях, суды ссылаются на позицию Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой, основным принципом существования закона во времени является распространение его действия на настоящее и будущее время; придание обратной силы закону – исключительный тип его действия во времени, использование которого относится к прерогативе законодателя; при этом либо в тексте закона содержится специальное указание о таком действии, либо в правовом акте о порядке вступления закона в силу имеется подобная норма; законодатель, реализуя свое исключительное право на придание закону обратной силы, учитывает специфику регулируемых правом общественных отношений (определения от 28 сентября 2017 года № 1836-О, от 20 декабря 2018 года № 3297-О и др.) [12].

В настоящий момент существуют дела, где неисполнение судебного акта по требованиям неимущественного характера к государству, возникло еще до принятия Закона о компенсации (например, по делу № А40-43444/2007 Арбитражный суд города Москвы вынес решение 07.10.2008 г.). И только в феврале 2020 года Верховный Суд РФ направил заявление акционерного

общества «ЕПК МОСКВА» о присуждении компенсации за нарушение права на исполнение решения Арбитражного суда города Москвы от 07.10.2008 по делу № А40-43444/2007 в разумный срок на новое рассмотрение в Арбитражный суд Московского округа [13].

Суды по тем же основаниям, но по причинам того, что положениями Закона о компенсации не предусмотрено, что он распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие (4 мая 2010 г.), отказывали в требованиях о компенсации.

При этом автор статьи обращает внимание, что заявление о компенсации рассматривается по правилам первой инстанции вышестоящими судами, в соответствии с ч. 3 ст. 3 Закона о компенсации, тем самым принимаемые судебные акты по указанным требованиям носят авторитетный характер для судебной практики в целом.

В результате сложилась ситуация, когда судебные акты не исполняются годами, неисполнение решения со стороны ответчика носит длящийся характер, исполнительное производство не окончено, но суды отказывают истцам в заявлениях о компенсации за нарушение права на исполнение в разумный срок судебного акта, по причинам нераспространения на них положений Закона о компенсации, хотя основания для взыскания данной компенсации, предусмотренные положениями ч. 8 ст. 3 Закона о компенсации, у заявителей имеются.

По мнению автора статьи, правильную точку зрения и правовую позицию в вопросе рассмотрения заявлений о компенсации за нарушение права на исполнение в разумный срок судебных актов, предусматривающих требования к государству (органам государственной власти) имущественного и (или) неимущественного характера, высказал Верховный Суд Российской Федерации в определении от 4 февраля 2020 г. № 305-ЭС19-2454 по делу № А40-43444/2007 [13].

Так, судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, отменяя решение нижестоящего суда об отказе в удовлетворении заявления о компенсации за несвоевременное исполнение судебного акта, содержащего требования неимущественного характера, со ссылкой на положения ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации [14], ст. 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [15] и ч. 8 ст. 3 Закона о компенсации, указала на то, что возникновение права на присуждение компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок обусловлено неисполнением судебного акта в установленные сроки, исчисление которых начинается с момента предъявления исполнительного листа к исполнению и продолжается до окончания производства по исполнению судебного акта.

При этом Закон о компенсации не содержит указания на его неприменение к правоотношениям, возникшим по исполнению судебных актов, вынесенных и неисполненных до его принятия.

Таким образом, в случае если исполнительное производство по судебным актам, принятым до вступления в силу Закона о компенсации, в том числе в редакции Закона № 450-ФЗ, не завершено и право заявителя на

исполнение судебного акта в разумный срок продолжает нарушаться вплоть до настоящего времени, такое нарушение является основанием для обращения с заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок.

С такими доводами судебной коллегии можно согласится, так как из анализа определений Конституционного Суда Российской Федерации, которые приводят суды при принятии решений об отказе в удовлетворении заявлений о компенсации по причинам нераспространения на них положений Закона о компенсации, действительно можно констатировать, что на момент обращение с заявление о компенсации исполнительное производство по судебным актам было завершено (изменен способ исполнения), определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 2019 № 2571-О [12].

Между тем, как и ранее, так и в момент рассмотрения жалобы в судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации по делу № А40-43444/2007, тот же самый Верховный Суд Российской Федерации, в определениях об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании судебной коллегии, оставлял отказные решения нижестоящих судов, соглашаясь с доводами данных судов о нераспространении положений Закона о компенсации на отношения, возникшие до вступления данного правового акта в силу, например, определение от 29 января 2020 г. № 305-ЭС16-10877 [16].

Таким образом, можно констатировать, что в настоящий момент существует явная правовая неопределенность в принятии судебных актов по заявлениям о компенсации за несвоевременное исполнение судебных актов, предписывающих государству выполнить обязательства имущественного и (или) неимущественного характера, вступившим в законную силу до внесения изменений в Закон о компенсации (до 1 января 2017 г.).

Между тем, можно также констатировать, что значительная часть отказов в заявлениях о компенсации за несвоевременное исполнение судебных актов по требованиям неимущественного характера, связано с поведением самих заявителей, которые зачастую отказываются в принятии исполнения судебных актов со стороны органов государственной власти, преследуя дополнительные выгоды, которые выходят за пределы требований, удовлетворенных судами.

Причины отказа от исполнения носят индивидуальный характер в каждом случае, но основание отказа в заявлении о компенсации со стороны судов одно – злоупотребление правом со стороны заявителя со ссылкой на пункт 59 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.03.2016 № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» [7]. Исходя из смысла ч. 2 ст. 1 Закона о компенсации, компенсация не присуждается, если длительность исполнения судебного акта вызвана исключительно действиями административного истца, заявителя либо чрезвычайными и непредотвратимыми при данных условиях обстоятельствами (непреодолимой силой).

Нельзя не отметить и должное (человеческое) поведение со стороны судей, например, Московского городского суда, которые не смотрят дела по заявлениям о компенсации формально, а стараются даже в судебном процессе разрешить вопрос исполнения в форме, устраивающей обе стороны судебного разбирательства. Автор статьи участвовал в ряде дел по заявлениям о компенсации, где стороны приходили к определенному консенсусу, по результатам которого заявитель отказывался от требований о компенсации за несвоевременное исполнение судебного акта.

Такие случаи в судебной практике встречаются довольно редко, а злоупотребление правом возникает довольно часто как на стороне самих заявителей, так и на стороне органов государственной власти, исполняющих решения судов по требованиям неимущественного характера, которые пользуются пробелами в правовом регулировании и формальными основания для отказа в заявлениях о компенсации.

**Библиографический список**

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

2. Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» //Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 18. – Ст. 2144.

3. Правило 61 «Регламента (Правила процедуры) Европейского суда по правам человека (текст на английском языке размещен на сервере суда по ссылке http://www.echr.coe.in.

4. *Ковлер А.И.* Критерии справедливого судебного разбирательства: международные стандарты и их имплементация в национальном правосудии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017. – № 1. – С. 21–25.

5. Постановление ЕСПЧ от 15.01.2009 по делу «Бурдов против Российской Федерации (№ 2)» (Burdov v. Russia) (№ 2) (жалоба № 33509/04) // Российская хроника Европейского Суда. – 2009. – № 4.

6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

7. См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.03.2016 № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета, 2016, 6 апреля.

8. Постановление ЕСПЧ от 01.07.2014 по делу «Герасимов (Gerasimov and Others) и другие против Российской Федерации» (жалобы № 29920/05 и др.) // Российская хроника Европейского Суда. – 2014. – № 11.

9. Федеральный закон от 19 декабря 2016 № 450-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 52 (Часть V). – Ст. 7499.

10. См.: постановление Арбитражного суда Московского округа от 15 октября 2019 г. по делу № А40-146872/2013 //https://kad.arbitr.ru/ Document/Pdf/

d5795064-7b27-462b-9cb5-f49e3b408717/ 980dfeb1-59b6-4b34-b43b-a7a4484de932/A40-146872- 2013_20190813_Reshenija_i_posta novlenija-pdf?isAddStamp=True.

11. См.: определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 305-ЭС16-10877 // https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/ d5795064-7b27-462b-9cb5-f49e3b408717/edb02b5d-a2e2-4298-ac25-afd9d cac4dd2/A40-146872-2013_20200129_Opredelenie.pdf?isAddStamp =True.

12. См.: Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2017 года № 1836-О; от 20 декабря 2018 года № 3297-О; от 1 октября 2019 № 2571-О //http://www.ksrf.ru.

13. См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 4.02.2020 г. //https://kad.arbitr.ru/Document/ Pdf/ 27d3306d-c1a0-4ae7-b43a-e299fbcfb094/ddcdd0f1-6ad3-4bff-8ad8-9567 65 b6fb 1e/ A40-43444-2007_20200204_Opredelenie.pdf?isAdd Stamp= True.

14. Конституция Российской Федерации 1993 года // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

15. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

16. См.: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d5795064-7b27-462b-9cb5-f49e3b408717/edb02b5d-a2e2-4298-ac25-afd9dcac4dd2/A40-146872-2013_ 20 200129_ Opredelenie.pdf?isAddStamp=True.

17. Комаров С.А., Лаптева И.В., Титенков Д.И. Права человека и правовая инфильтрация норм Конвенции и решений Европейского суда по правам человека в правовую систему Российской Федерации: монография. 2-е изд. /Под ред. проф. С.А.Комарова. – М.-СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2015. – 426 с.

**Для цитирования:** *Полищук Д.А.* Решения Европейского Суда по правам человека и получение компенсации за неисполнение в разумный срок судебного акта в российском законодательстве // Юридическая мысль. – 2020. – № 1 (117). – С. 122–129.

## Decisions of the European Court of Human Rights and Compensation for Failure to Enforce, within a Reasonable Time, a Judicial Act in Russian Law

**D.A. Polishchuk***

**Annotation.** In this article, the author reflected the problems of such a new way for Russian legislation to restore the rights of citizens and organizations for violating the right to judicial protection guaranteed by the Constitution of the Russian Federation, which implies the right to a timely execution of a judicial act. The author analyzes the Russian legislation on compensation, which is a direct consequence of the decisions of the European Court of Human Rights.

* *Polishchuk Dmitry Alexandrovich*, graduate student of Moscow University. S.Yu. Witte. E-mail: dapolischuk@mail.ru

The supervisor of studies is *Mamitova Natalya Viktorovna*, professor of the Department of State Studies at the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Law, Professor. E-mail: nvmamitova@mail.ru

**Keywords:** law, state, court, compensation, judicial act, European Court of Human Rights.

The law on compensation appeared in Russian legislation not long ago and not by chance, but is a direct consequence of the decisions of the European Court of Human Rights (hereinafter – the European Court, ECHR) on the protection of the provisions of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ratified by the Russian Federation [1].

The European Court has identified systemic problems in Russian law regarding the length of legal proceedings and the enforcement of judicial acts that have entered into legal force. In this regard, the ECHR in 2006 launched the pilot rulings procedure in relation to the Russian Federation.

The execution of judicial acts that have entered into legal force is an independent and very important stage of the judicial process, without which judicial protection of the violated right cannot be guaranteed if the debtor refuses to execute it voluntarily, in this case the enforcement mechanism is activated.

Compulsory execution of a judicial act implies the issuance by the court that made the decision of an executive document, on the basis of which the collector has the right to receive the sum due under the judicial act by force, that is, without the consent of the debtor, but at his expense (to receive property or to oblige to perform a certain action).

For violation by the debtor of the time limit for the execution of the judicial act, the legislator introduced a new measure that was not previously provided for in the Russian Federation, ensuring the rights of claimants to the timely execution of the judicial act, which could not be executed for years by the debtors, the special state authorities, their officials and local governments.

This measure was introduced by the Federal Law of April 30, 2010 No. 68-FZ “On Compensation for Violation of the Right to a Judicial Proceedings in a Reasonable Time or the Right to Enforce a Judicial Act in a Reasonable Time” (hereinafter – the Compensation Law) [2].

The pilot ruling procedure has been applied by the ECHR since 2004 in cases where the court finds a complex problem arising from a systematic violation of human rights, as a result of which the appeals to the ECHR from one state increase significantly [3].

The problem of non-enforcement of judicial acts, as A.I. notes Kovler, for a long time was one of the systemic problems of justice of the states of the post-Soviet space [4].

The so-called first pilot procedure was launched in the case of “Burdov v. Russian Federation” [5], where the ECHR found systematic violations in the Russian Federation related to the payment of money awarded by the court from the budgets of the budget system of the Russian Federation. The Court noted that the Russian representatives cited the same examples in other similar cases (in support of their position they cited four examples from the case-law on awarding compensation for non-pecuniary damage or referred to them), and indicated that the examples cited were exceptional and isolated, and not evidence of widespread and consistent case-law. In addition, according to the ECHR, even in such rare cases of the application of Chapter 59 of the Civil

Code of the Russian Federation, the amount of compensation for non-pecuniary damage sometimes amounted to an unreasonably small amount in comparison with compensations awarded by the European Court in similar cases of non-enforcement of decisions [17, p. 279].

In our opinion, the collection procedure at the expense of the budget is strictly regulated by the provisions of chapter 24.1 of the Budget Code of the Russian Federation [6], but, in the opinion of the ECHR, it was the reason for the systematic violation by debtors and, as a result, numerous appeals to the ECHR.

According to the said pilot decision of the ECHR, until November 2009 the Russian Federation is obliged to create a new effective remedy against violations related to prolonged non-enforcement of judicial acts against the state, authorities and officials, and until May 2010 to resolve the complaints of applicants who already appealed to the ECHR [5].

In order to fulfill its obligations at the legislative level, the Law on Compensation, already mentioned in the article, was enacted, which created a mechanism of legal protection against violations related to prolonged non-enforcement of court decisions and unreasonable delay of proceedings by national courts.

The Compensation Law only concerned violation of reasonable deadlines for the execution of judicial acts providing for the recovery of funds from budgets of the federal, regional and municipal levels.

In particular, the legislator, by a reasonable period, means a three-month period (from the moment the executive document is received by the financial authority) of the execution of the judicial act, which envisages the recovery from the budget, established by the provisions of Article 242.2 of the Budget Code of the Russian Federation [6]. That is, a delay of precisely this period will be the basis for protecting the rights of the claimant in the manner prescribed by the Law on Compensation, which is also confirmed by the position of the Supreme Court of the Russian Federation [7, paragraph 19].

According to the author of the article, the organization of the execution of judicial acts involving penalties from the budget, at the moment, as we have already noted, is strictly regulated by budget legislation, which practically does not allow the delay in this execution. Meanwhile, numerous judicial acts dropped out of the Compensation Law, which entrusted the state authorities and local authorities, as well as other organizations with separate state or public powers, with the obligation to fulfill other property requirements or requirements of a non-property nature.

The initial narrow restriction of the Law on Compensation regarding monetary obligations of budgets for the execution of judicial acts soon led to the need for the ECHR to apply a second pilot project to the Russian Federation aimed at creating an additional mechanism for the timely execution of these judicial acts.

In 2012, the ECHR initiated a new pilot procedure, as a result of which the court adopted a decision in the case of “Gerasimov and Others and the Russian Federation against the Russian Federation” [8], where they complained about the long-term failure to enforce legal acts on housing and unjus-

tified interference of public authorities in the exercise of the right to unhindered use of their property.

Federal Law of December 19, 2016 No. 450-FZ "On Amendments to the Federal Law "On Compensation for Violation of the Right to a Judicial Proceedings in a Reasonable Time or the Right to Enforce a Judicial Act in a Reasonable Time" (hereinafter – Law No. 450-FZ) [9] The Law on Compensation introduced new provisions regarding the award of compensation for violation of the right to enforce within a reasonable time a judicial act ordering the state to fulfill obligations of a property and (or) non-property nature. The law entered into force on January 1, 2017.

The adoption of these changes has expanded domestic remedies against violation of the right to enforce judicial acts within a reasonable time and increased the guarantees of compliance with the constitutional right to judicial protection of persons whose rights to enforce judicial acts within a reasonable time that envisage the fulfillment by the state of obligations in kind .

Meanwhile, in practice, from January 1, 2017 (after the said changes came into force), repeated cases of refusal by national courts of a claim for compensation for a violation of the right to enforce within a reasonable time a judicial act providing for requirements to the state (state authorities) of property and (or) non-property nature.

The reason for the refusal of the application for compensation is clearly formal – judicial decisions that were not enforced by state authorities for a long time, including at the time of writing, were adopted and entered into force until January 1, 2017, that is, before amendments to the Compensation Act.

The arguments of the domestic courts, when making decisions on the refusal of compensation to the applicants, contain the following justification.

Firstly, since the legal relationship between the plaintiffs and the defendants for the execution of the judicial act arose before the amendments to the Compensation Act were introduced, allowing the plaintiffs to file a complaint about a violation of the right to a legal proceeding within a reasonable time and the right to execute a judicial act within a reasonable time according to the requirements of property and or) of a non-material nature, there are no grounds for satisfying the application for the award of compensation (for example: ruling of the Moscow District Arbitration Court of October 15, 2019 in case No. A40-146872 / 2013 [10] (upheld by the decision of the Supreme Court of the Russian Federation of 29 January 2020 No. 305-ES16-10877) [11].

Secondly, in decisions, the courts refer to the position of the Constitutional Court of the Russian Federation, according to which, the basic principle of the existence of a law in time is the extension of its effect to the present and future; giving retroactive effect to the law is an exceptional type of its action in time, the use of which is the prerogative of the legislator; at the same time, either the text of the law contains a special instruction on such an action, or the legal act on the procedure for the entry into force of the law contains a similar norm; the legislator, exercising his exclusive right to give retroactive effect to the law, takes into account the specifics of public relations regulated by law (definitions of September 28, 2017 No. 1836-O, dated December 20, 2018 No. 3297-O, etc.) [12].

Currently, there are cases where non-enforcement of a judicial act on non-property requirements against the state arose even before the adoption of the Law on Compensation (for example, in case No. A40-43444 / 2007, the Moscow City Arbitration Court ruled on 10/7/2008). It was only in February 2020 that the Supreme Court of the Russian Federation sent a statement to the EPK MOSCOW joint-stock company on awarding compensation for a violation of the right to enforce the decision of the Moscow Arbitration Court on 10/07/2008 in case No. A40-43444 / 2007 within a reasonable time for a new consideration in the Arbitration court of the Moscow district [13].

The courts, for the same reasons, but for the reason that the provisions of the Compensation Act do not provide that it applies to relations that arose before its entry into force (May 4, 2010), refused compensation claims.

At the same time, the author of the article draws attention to the fact that the application for compensation is considered according to the rules of first instance by higher courts, in accordance with part 3 of Art. 3 of the Law on Compensation, thereby the adopted judicial acts on these requirements are authoritative in judicial practice in general.

As a result, there was a situation where judicial acts are not executed for years, non-enforcement of the decision by the defendant is ongoing, the enforcement proceedings are not completed, but the courts refuse to the plaintiffs applications for compensation for violation of the right to execute within a reasonable time the judicial act, for reasons of non-distribution to them provisions of the Law on Compensation, although the grounds for collecting this compensation are provided for by the provisions of Part 8 of Art. 3 of the Compensation Act, the applicants have.

According to the author of the article, the Supreme Court of the Russian Federation expressed the correct point of view and legal position on the issue of consideration of applications for compensation for violation of the right to execute within a reasonable time judicial acts providing for requirements to the state (state authorities) of a property and (or) non-property nature. in the determination of February 4, 2020 No. 305-ES19-2454 in case No. A40-43444 / 2007 [13].

So, the judicial board on economic disputes of the Supreme Court of the Russian Federation, canceling the decision of a lower court to refuse to satisfy the application for compensation for late execution of a judicial act containing requirements of a non-property nature, with reference to the provisions of parts 1 and 2 of Article 46 of the Constitution of the Russian Federation [14], Art. 6 of the Federal Constitutional Law of December 31, 1996 No. 1-FKZ “On the Judicial System of the Russian Federation” [15] and part 8 of Art. 3 of the Law on Compensation, indicated that the occurrence of the right to award compensation for violation of the right to enforce a judicial act within a reasonable time is due to non-execution of the judicial act within a specified time period, the calculation of which begins from the moment the writ of execution is presented for execution and continues until the end of the enforcement proceedings judicial act.

At the same time, the Law on Compensation does not contain an indication of its non-application to legal relations arising from the execution of judicial acts issued and not executed before its adoption.

Thus, if the enforcement proceedings on judicial acts adopted prior to the entry into force of the Compensation Law, including as amended by Law No. 450-FZ, have not been completed and the applicant's right to execute a judicial act continues to be violated within a reasonable time until now, such a violation is the basis for applying for compensation for a violation of the right to enforce a judicial act within a reasonable time.

One can agree with such arguments of the judicial board, because from an analysis of the definitions of the Constitutional Court of the Russian Federation that the courts give when deciding to refuse applications for compensation due to non-extension of the provisions of the Compensation Law to them, it can really be stated that at the time of the appeal the application for compensation the enforcement proceedings on judicial acts were completed (the method of enforcement was changed), the definition of the Constitutional Court of the Russian Federation of October 1, 2019 No. 2571-O [12].

Meanwhile, as before, and at the time of consideration of the complaint in the judicial board for economic disputes of the Supreme Court of the Russian Federation in case No. A40-43444 / 2007, the same Supreme Court of the Russian Federation, in the rulings on the refusal to transfer the cassation appeal for consideration at the judicial session of the judicial board, upheld the lower court's rejected decisions, agreeing with the arguments of these courts on the non-proliferation of the provisions of the Law on Compensation for relations that arose before the entry into force of this legal act, for example, determination of January 29, 2020 No. 305-ES16-10877 [16].

So, it can be stated that at the moment there is a clear legal uncertainty in the adoption of judicial acts on applications for compensation for the late execution of judicial acts ordering the state to fulfill obligations of a property and (or) non-property nature, which entered into force before amendments to the Law on compensation (until January 1, 2017).

Meanwhile, it can also be stated that a significant part of the refusals in applications for compensation for untimely execution of judicial acts according to requirements of a non-property nature is connected with the behavior of the applicants themselves, who often refuse to accept the execution of judicial acts by public authorities, pursuing additional benefits that go beyond the requirements satisfied by the courts.

The reasons for the refusal to comply are individual in each case, but there is only one reason for the refusal of the application for compensation by the courts – an abuse of the right by the applicant with reference to paragraph 59 of the resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated March 29, 2016 No. 11 "On certain issues, arising in the consideration of cases of awarding compensation for violation of the right to a judicial proceeding within a reasonable time or the right to enforce a judicial act within a reasonable time" [7]. Based on the meaning of Part 2 of Art. 1 of the Compensation Law, compensation is not awarded if the duration of the execution of the judicial act is caused solely by the actions of the administrative plaintiff, applicant or extraordinary and unavoidable circumstances (force majeure) under the given conditions.

We must also note the proper (human) behavior on the part of judges, for example, the Moscow City Court, who do not look at cases on compensation

claims formally, and even try to resolve the issue of execution in a form that suits both parties of the trial. The author of the article participated in a number of cases on compensation claims, where the parties reached a certain consensus, as a result of which the applicant refused claims for compensation for untimely execution of a judicial act.

Such cases are quite rare in judicial practice, and abuse of the right occurs quite often both on the side of the applicants themselves and on the side of state authorities that enforce court decisions on non-property requirements that take advantage of gaps in legal regulation and formal grounds for refusing applications about compensation.

**Bibliographic list**

1. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Concluded in Rome on November 4, 1950) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2001. No. 2. Art. 163.

2. Federal Law of April 30, 2010 No. 68-FZ “On Compensation for Violation of the Right to a Judicial Proceedings within a Reasonable Time or the Right to Enforce a Judicial Act within a Reasonable Time” // Collection of the legislation of the Russian Federation. 2010. No. 18. Art. 2144.

3. Rule 61 of the Rules (Rules of Procedure) of the European Court of Human Rights (the English text is available on the court server at http://www.echr.coe.in.

4. Kovler A.I. Criteria for a fair trial: international standards and their implementation in national justice // Journal of Foreign Law and Comparative Law. 2017. No. 1.

5. The ECHR judgment of January 15, 2009 in the case “Burdov v. Russia (No. 2)” (Burdov v. Russia) (No. 2) (application No. 33509/04) // Russian Chronicle of the European Court, 2009, No. 4.

6. The budget code of the Russian Federation of July 31, 1998 No. 145-FZ // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1998. No. 31. Art. 3823.

7. See: The resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated March 29, 2016 No. 11 “On some issues arising in the consideration of cases of awarding compensation for violation of the right to a judicial proceeding within a reasonable time or the right to execute a judicial act within a reasonable time” // Rossiyskaya Gazeta, 2016, 6 April.

8. The ECHR judgment of July 1, 2014 in the case of Gerasimov and Others v. Russia (complaints No. 29920/05 and others) // Russian Chronicle of the European Court. 2014. No. 11.

9. Federal Law of December 19, 2016 No. 450-FZ “On Amendments to the Federal Law “On Compensation for Violation of the Right to a Judicial Proceedings in a Reasonable Time” or the Right to Execute a Judicial Act in a Reasonable Time” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2016. No. 52 (Part V). Art. 7499.

10. See: Resolution of the Moscow District Arbitration Court of October 15, 2019 in case No. A40-146872 / 2013 //https://kad.arbitr.ru/ Document / Pdf / d5795064-7b27-462b-9cb5-f49e3b408717 / 980dfeb1-59b6-4b34-b43b-a7a4484de932 / A40-146872-2013_20190813_Reshenija_i_postanovlenija.pdf? isAddStamp = True.

11. See: determination of the Supreme Court of the Russian Federation of January 29, 2020 No. 305-ES16-10877 // https://kad.arbitr.ru/ Document/Pdf/d5795064-

7b27-462b-9cb5-f49e3b408717 / edb02b5d- a2e2-4298-ac25-afd9dcac 4dd2 / A40-1468 72-2013_20200129_Opredelenie.pdf? isAddStamp = True.

12. See: Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation of September 28, 2017 No. 1836-O; dated December 20, 2018 No. 3297-O; dated October 1, 2019 No. 2571-O //http://www.ksrf.ru.

13. See: Determination of the Judicial Collegium for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation of 02.02.2020 // https://kad.arbitr.ru/ Document/ Pdf / 27d3306d-c1a0-4ae7-b43a-e299fbcfb094 / ddcdd0f1-6ad3- 4bff-8ad8-956765 b6fb 1e / A40-43444-2007_ 2020 0204_Opredelenie.pdf? IsAddStamp = True.

14. The Constitution of the Russian Federation 1993 // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2014. No. 31. Article 4398.

15. Federal constitutional law of December 31, 1996 No. 1-FKZ "On the judicial system of the Russian Federation" // Collection of legislation of the Russian Federation. 1997. No. 1. Art. 1.

16. See: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d5795064-7b27-462b-9cb5-f49e 3b408717 / edb02b5d-a2e2-4298-ac25-afd9dcac4dd2 / A40-146872-2013_ 20 200129_ Opredelenie.pdf ? isAddStamp = True.

17. Komarov S.A., Lapteva I.V., Titenkov D.I. Human rights and legal infiltration of the norms of the Convention and the decisions of the European Court of Human Rights into the legal system of the Russian Federation: monograph. 2nd ed. / Ed. prof. S.A. Komarova. M.-SPb.: Publishing house of the Law Institute (St. Petersburg), 2015. 426 p.

---

**For citation:** Polishchuk D.A. Decisions of the European Court of Human Rights and receiving compensation for non-execution within a reasonable time of a judicial act in Russian law // Legal Thought. 2020. No. 1 (117). P. 129–136.

# 12.00.03 – Гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право

**УДК 347.23; 347.77**
**DOI: 10.25839/MATGIP.2020.117.1.008**

## Понятие и виды объектов интеллектуальной собственности коммерческих организаций в Республике Армения и в Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ)*

**А.А. Тунян****

**Аннотация.** В статье обосновывается идея о том, что системный подход к изучению проблем, связанных с использованием и защитой интеллектуальной собственности коммерческих организаций, имеет не только важное теоретическое, но также и прикладное значение, так как комплексное регулирование исключительных прав коммерческих организаций создает благоприятную почву для успешного развития бизнеса и экономики страны в целом. Таким образом важное значение приобретает сравнительный анализ опыта нескольких стран в данной сфере.

**Ключевые слова:** нематериальные активы, интеллектуальная собственность, промышленная собственность, товарный знак, коммерческая организация.

Как известно активы коммерческих организаций бывают двух видов: материальные активы и нематериальные активы. Если традиционно материальные активы, в частности здания оборудования, финансовые активы составляли основную массу имущества компании, то в настоящее время с развитием современной экономики и общества неуклонно повышается роль именно нематериальных активов коммерческих организаций, то есть, комплекс объ-ектов,

* Статья опубликована за счет средств Межрегиональной общественной организации «Межрегиональная ассоциация теоретиков государства и права».

** *Тунян Анна Араиковна*, студентка 1 курса магистратуры юридического факультета Российско-Армянского университета; юрист ООО «LEGELATA». E-mail: anntunyan@gmai.com

не имеющих материальной формы. Среди нематериальных объектов выделяются также объекты интеллектуальной собственности и права на них.

Всемирная организация интеллектуальной собственности (далее – ВОИС) в документе «Интеллектуальная собственность для бизнеса» выявила ряд особенностей с точки зрения использования коммерческими организациями интеллектуальной собственности [4].

В частности, для эффективного управления активами в форме интеллектуальной собственности необходимо в первую очередь обеспечить охрану данных активов, чтобы каждый владелец мог на законном основании свободно их использовать. Коммерческие организации все чаще признают ценность своих нематериальных активов, включая их в свою балансовую ведомость. Кроме того, многие организации стали проводить периодическую инвентаризацию технологий и интеллектуальной собственности, осознавая тот факт, что фактически эти активы стоят больше, чем их материальные активы.

Интеллектуальная собственность, в случае ее эффективного использования, является важным инструментом для создания имиджа бизнеса данной организации. Права интеллектуальной собственности в сочетании с инструментами маркетинга являются важными для того, чтобы отличать продукцию и услуги и делать их легко узнаваемыми, а также сбывать продукцию и услуги в других странах [17, с. 11].

Для коммерческих организаций в связи с их деятельностью среди объектов интеллектуальной собственности наиболее важными являются *объекты промышленной собственности*. Это понятие было применено в Парижской конвенции по охране промышленной собственности, принятой в 1883 году [1]. Позднее оно закрепилось в ряде других международных соглашений и в национальных законодательствах, в том числе в законодательствах России и Армении. Согласно ч. 2 ст. 1 вышеупомянутой конвенции, «Объектами охраны промышленной собственности являются патенты на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования и указания происхождения или наименования места происхождения» [1].

В настоящее время правовое вопросы в области интеллектуальной собственности в Республике Армения регулируются её Конституцией, законами, подзаконными актами, а также международными договорами.

Согласно ч. 7 ст. 60 Конституции Республики Армения интеллектуальная собственность охраняется законом [3]. Вместе с тем, конституционные нормы не раскрывают содержание понятия «интеллектуальная собственность». Нормы, касающиеся этого института, содержатся в соответствующих разделах Гражданского кодекса Республики Армения [6], а также в ряде специальных законах, регулирующих сферу интеллектуальной собственности.

Анализируя положения вышеуказанной конституционной нормы, Конституционный Суд Республики Армения в своем постановлении от 23 апреля 2019 г. ПКС-1455 отметил, что понятия «право собственности» и «право интеллектуальной собственности» являются родовыми понятиями. По этой причине вопросы защиты интеллектуальной собственности предусмотрены в статье, посвященной праву собственности. Вместе с тем, не все способы

защиты права собственности применимы для интеллектуальной собственности. В частности, виндикация, которая широко используется в вещно-правовых отношениях, в принципе неприемлема для защиты товарных знаков [5].

Согласно ст. 1100 Гражданского кодекса Республики Армения (далее – ГК РА) объектами интеллектуальной собственности являются результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации [6].

Результатами интеллектуальной деятельности являются произведения науки, литературы и искусства; исполнения, фонограммы и передачи вещательных организаций; изобретения, полезные модели, промышленные образцы; селекционные достижения; топологии интегральных микросхем; нераскрытая информация, включая секреты производства (ноу-хау).

Средствами индивидуализации участников гражданского оборота, товаров, работ или услуг являются фирменное наименование; товарные знаки (знаки обслуживания); географические указания, наименования мест происхождения и наименования гарантированных традиционных продуктов. Также ГК РА устанавливает, что в случаях, предусмотренных Кодексом и иными законами, объектами интеллектуальной собственности могут быть другие результаты интеллектуальной деятельности и другие средства индивидуализации участников гражданского оборота, товаров и услуг [6].

Как уже было отмечено, в Армении данная сфера регулируется законами, подзаконными актами, а также международными договорами. К ним относятся, в частности, законы РА «О географических указаниях» [10], «О товарных знаках» [9] и т.д. Следует отметить также, что в РА разработаны два отдельных законопроекта: проект закона «О патентах» и проект закона «О промышленном дизайне» [11].

Рассматривая условия патентоспособности изобретения, полезной модели и промышленной собственности можно заметить, что в качестве изобретения охраняется техническое решение в любой области, которое относится к продукту (в частности, к устройству, материалу, биотехнологическому продукту), использованию или способу (к процессу осуществления действий над материальным объектом с помощью материальных средств) [11].

Как уже было отмечено на основе законов «О товарных знаках», «О географических указаниях», а также других нормативных правовых актов в рамках промышленной собственности в Армении охраняются также средства индивидуализации. В соответствии с законом РА «О товарных знаках» товарный знак определяется как символ, используемый для дифференциации товаров и/или услуг одного лица от товаров и/или услуг другого лица [9].

Следует отметить, что использование товарного знака в условиях жесткой конкуренции на рынках различных товаров, особенно если эти товары внешне довольно схожи и отличительные особенности, потребительские качества, технические характеристики каждого из них не очевидны для рядового потребителя, товарный знак может иметь важное, а иногда и решающее значение для предпринимателей, выпускающих и реализующих эти товары [9].

Коммерческая организация с помощью товарного знака концентрирует внимание потенциальных потребителей на своем продукте, которые получают возможность отличить их от других доступных на рынке продуктов. Таким образом, компания приобретает репутацию как производитель товаров этой марки [14, с. 12]. Можно сказать, что товарные знаки по многим аспектам являются лицом бизнеса компании. Однако товарные знаки не используются просто как идентификаторы. Они также рассматриваются как гарантия неизменного качества. Потребитель, который доволен качеством продукции или услуг конкретной фирмы, будет и впредь покупать их на основе своих ожиданий в плане качества, которые обуславливаются известностью товарного знака [10, с. 12].

Другим охраняемым в Армении видом средств индивидуализации являются географические указания. Законодательство о географических указаниях, наименованиях мест происхождения и гарантированном традиционном продукте включает нормы Гражданского кодекса РА, а также закона РА «О географических указаниях» и иных правовых актов [10].

С точки зрения защиты интеллектуальной собственности коммерческой организации необходимо рассмотреть также такой неоднозначный в правовом смысле объект, как секрет производства (ноу-хау).

Правовой режим ноу-хау обладает некоторыми особенностями, которые существенно отличают его от правовых режимов иных результатов интеллектуальной деятельности, в частности объектов патентного права.

Так, отличительной особенностью в данном случае является сам объект охраны. Если при установлении правового режима изобретений, полезных моделей и промышленных образцов законодатель четко определяет объект охраны, выделяя из массы сведений те данные, в отношении которых может возникнуть исключительное право (например, в качестве изобретения охрану могут получить только технические решения, относящиеся к продукту или способу), то при правовом режиме ноу-хау отсутствует четкое определение перечня объектов, подлежащих охране.

В Армении нет специального закона, регулирующего отношения в сфере защиты секрета производства. Вопросы, связанные с секретом производства регулируются ГК РА.

В соответствии с ч. 1 ст. 141 Гражданского кодекса РА, информация является служебной, коммерческой или банковской тайной, если она имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, не имеется возможности ее свободного получения на законных основаниях и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности.

Как видим, армянский законодатель сужает смысл секрета производства, понимая под ним лишь служебную, коммерческую и банковскую тайну. Это также подтверждается ст. 1164 ГК РА, которая гласит, что правила об охране нераскрытой информации не применяются в отношении сведений, которые в соответствии с законом не могут составлять служебную, коммерческую или банковскую тайну (сведения о юридических лицах, государственной регистрации прав на имущество, сведения государственной статистической отчетности и др.). Также одной из важнейших осо-

бенностей ноу-хау является отсутствие требования о государственной регистрации.

В российской правовой системе положения, касающиеся института интеллектуальной собственности закреплены в Конституции РФ, в частности, в ст. 44, которая гласит, что каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания [2, 15].

Кроме того, в Гражданском кодексе РФ, а именно в ст. 128, среди объектов гражданских прав перечисляется также и интеллектуальная собственность, согласно которой интеллектуальной собственностью являются «результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них».

После долгих дискуссий в 2006 году была принята четвертая часть Гражданского кодекса РФ, посвященная интеллектуальной собственности, которая состоит из 327 статей гражданского, административного и трудового права [7].

Таким образом, на сегодняшний день законодательство в сфере интеллектуальной собственности в РФ полностью кодифицировано, а часть четвертая Гражданского кодекса РФ заменила ранее действовавшие специальные законы в сфере интеллектуальной собственности, такие как «Патентный закон Российской Федерации», Закон РФ «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» [8]. В связи с этим ряд российских ученых высказали мнение о том, что в связи с включением большого количества норм административного права Гражданский кодекс РФ рискует превратиться в свод законов, что больше присуще англосаксонскому, а не континентальному праву [12, 13, 16]. В Республике Армения был принят Закон «О патентах, полезных моделях и промышленных образцах» [8].

В соответствии со ст. 1225 ГК РФ результатами интеллектуальной деятельности и приравненными к ним средствами индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, которым предоставляется правовая охрана, являются:

1) произведения науки, литературы и искусства;

2) программы для электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ);

3) базы данных;

4) исполнения;

5) фонограммы;

6) сообщение в эфир или по кабелю, радио- или телепередач (вещание организаций эфирного или кабельного вещания);

7) изобретения;

8) полезные модели;

9) промышленные образцы;

10) селекционные достижения;

11) топологии интегральных микросхем;

12) секреты производства (ноу-хау);

13) фирменные наименования;

14) товарные знаки и знаки обслуживания;
15) наименования мест происхождения товаров;
16) коммерческие обозначения [7].

Как видно в отличие от армянской правовой системы в законодательстве РФ дается закрытый перечень объектов интеллектуальной собственности. Следует заметить, что в России открытие также, как и в Армении не попадает в список объектов правовой охраны. Это связано с тем, что открытие рассматривается как достояние всего человечества.

Для изобретений необходимыми условиями являются новизна, изобретательский уровень, а также промышленная применимость. Для полезной модели – новизна, промышленная применимость, а для промышленного образца – новизна и оригинальность.

Относительно промышленного образца довольно-таки интересным представляется подход А. В. Нестерова, по мнению которого «промышленные образцы как интеллектуальные объекты относятся к средствам индивидуализации, т.к. являются отображением, отображающим сам объект-оригинал (носитель является отображением)» [18, с. 9].

Относительно секрета производства также важно отметить, что после вступления в силу Федерального закона от 12.03.14 № 35-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации», содержание понятия секрета производства (ноу-хау) несколько сузилось. Теперь секретом производства (ноу-хау) признаются только сведения о результатах интеллектуальной деятельности (производственные, технические, экономические, организационные и др.) исключительно в научно-технической сфере и сведения о способах осуществления профессиональной деятельности. В соответствии с Гражданским кодексом РФ под ноу-хау подразумевают инновации, имеющие коммерческую ценность в силу неизвестности иным лицам в отношении которой введен режим коммерческой тайны [7].

В ст. 1465 ГК РФ закреплено, что секретом производства признаются не сами РИД, а сведения о результатах интеллектуальной деятельности. Сами же РИД после обнародования либо после государственной регистрации получают гарантированную исключительными правами охрану, данные сведения должны иметь действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу их неизвестности третьим лицам, не имеющим свободного доступа к этим сведениям на законном основании, и обладатель таких сведений принимает разумные меры для соблюдения их конфиденциальности, в том числе путём введения режима коммерческой тайны.

Обобщая вышеизложенное, следует отметить, что системы исключительных прав коммерческих организаций как в Армении, так и в РФ в целом идентичны, что дает основание для выработки единых подходов для успешной защиты интеллектуальной собственности коммерческих организаций как внутри страны, так и за ее пределами.

Как мы видим подход к систематизации объектов интеллектуальной собственности в РФ сводился к тому, что здесь положения, касающиеся правового регулирования исключительных прав сконцентрированы в четвертой части ГК, в связи с чем в России утратили силу все специальные законы, регули-

рующие отношения в сфере интеллектуальной собственности, что привело к исключению дублирования норм и возможных коллизий между ними.

На основании последнего, а также с учетом соответствующей судебной практики, как в Армении, так и за рубежом, мною предлагается, во избежание дублирования правового регулирования в ряде сфер интеллектуальной собственности, а также комплексного урегулирования вопросов защиты исключительных прав коммерческих организаций, вопросы интеллектуальной собственности урегулировать специальным кодифицированным правовым актом – Кодексом об интеллектуальной собственности, исключив тем самым раздел 10-ый из ГК РА, а также отменив специальные законы РА в сфере интеллектуальной собственности.

Кроме того, в предлагаемом кодексе в систематизированном виде можно выделить положения, которые касаются защиты тех объектов интеллектуальной собственности, которые могут принадлежать коммерческим организациям. Предусматривая допустимые законом формы и способы защиты исключительных прав, данное нововведение во многом будет способствовать успешной защите интеллектуальной собственности коммерческих организаций.

В заключение следует отметить, что проблемы системного изучения вопросов интеллектуальных прав коммерческих организаций многогранны и весьма перспективны как с точки зрения развития научных подходов в этой сфере, так и практического применения положений, касающихся объектов интеллектуальной собственности коммерческих организаций.

**Библиографический список**

1. Парижская конвенция по охране промышленной собственности от 20 марта 1883 (Заключена в Париже 20.03.1883) (ред. от 02.10.1979) // Закон. – 1999. – № 7.

2. 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) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

3. Конституция Республики Армения от 6 декабря 2015 года // https://www.gov.am/u_files/file/Constitution/Constitution-nor.pdf

4. Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС). Интеллектуальная собственность для бизнеса. Малые и средние предприятия (МСП) // https://mirznanii.com/a/280663-47/vsemirnaya-organizatsiya-intellektualnoysobstvennosti-47.

5. Решение Конституционного Суда Республики Армения от 23 апреля 2019 г. 23 апреля 2019 г. ПКС-1455 «По делу об определении вопроса соответствия пункта 2 части 2 статьи 1172 Гражданского кодекса Республики Армения, пункта 2 части 1 статьи 10, пункта 2 части 1 статьи 12 закона Республики Армения «О товарных знаках» Конституции на основании обращения закрытого акционерного общества “САКИ ЭНД САНС”» //http://www.concourt.am/russian/ decisions/common/index 2019. Htm.

6. Гражданский кодекс Республики Армения от 5 мая 1998 года // https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2998

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 52 (1 ч.). – Ст. 5496.

8. Патентный закон Российской Федерации» от 23.09.1992 № 3517-1 (ред. от 02.02.2006) (утратил силу) // Российская газета, 1992, 14 октября; Закон РФ «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» от 23.09.1992 N 3520-1 (ред. от 11.12.2002, с изм. от 24.12.2002) // Российская газета, 1992, 17 октября; Закон Республики Армения «О патентах, полезных моделях и промышленных образцах» от 10.06.2008 // https://www.aipa.am/ru/PatentLaw/

9. Закон Республики Армения «О товарных знаках» от 29.04.2010 № ЗР-59 (В редакции Законов Республики Армения от 16.06.2011 г. № ЗР-184, 30.12.2014 г. № ЗР-272, 19.10.2016 г. № ЗР-155, 16.01.2017 г. № ЗР-25, 12.01.2018 г. № ЗР-26, 03.12.2019 г. № ЗР-236)// https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=80295

10. Закон Республики Армения «О географических Указаниях». АЗ-60-Н от 29.04.2010 г. // https://www.aipa.am/ru/Geographical-IndicationsLaw/

11. Законопроект Республики Армения «О патентах» и «Промышленный дизайн» //URL: https://www.e-draft.am/projects/ 1288/justification

12. *Близнец И.А.* Право интеллектуальной собственности. – М., 2015. – С. 48.

13. *Еременко В.И.* Всемирная торговая организация и законодательство РФ об интеллектуальной собственности // Законодательство и экономика. – 2006. – № 10. – С. 35–47.

14. *Кандарджян С.* Особенности интеллектуальной собственности. – Ереван: ЕГУ, 2015. – С. 68.

15. Комментарий к Конституции Российской Федерации. – 3-е изд., испр. и доп. // Под ред. проф. С.А.Комарова. – М.: Изд-во «Юрайт», 2019. – 333 с.

16. *Попондопуло В.Ф., Яковлев В.Ф.* Коммерческое право. Ч. I. – СПб.: С.-Петербургский университет, 1997. – С. 180.

17. Трикоз Е. Н. Преступления против мира и безопасности человечества. – М.: Юрлитинформ, 2007. – С. 149–150.

18. Нестеров А.В. Интеллектуальная собственность как элемент системы объектов гражданских прав // Электронная библиотека «Гражданское общество», 2007. – С. 9.

**Для цитирования:** *Тунян А.А.* Понятие и виды объектов интеллектуальной собственности коммерческих организаций в Республике Армения и в Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) //Юридическая мысль. – 2020. – № 1 (117). – С. 137–144.

## The concept and types of intellectual property of commercial organizations in the Republic of Armenia and in the Russian Federation (comparative legal analysis)

**A.A. Tunyan**[**]

**Annotation.** The article substantiates the idea that a systematic approach to the study of problems associated with the use and protection of the intellectual

[**] *Tunyan Anna Araikovna*, 1st year student, graduate school of law, Russian-Armenian University; Lawyer of LEGELATA LLC. Email: anntunyan@gmai.com

property of commercial organizations is of not only important theoretical, but also applied value, since the comprehensive regulation of the exclusive rights of commercial organizations creates favorable conditions for successful development business and the country's economy as a whole. Thus, a comparative analysis of the experience of several countries in this area becomes important.

**Keywords:** intangible assets, intellectual property, industrial property, trademark, commercial organization.

As you know, the assets of commercial organizations are of two types: tangible assets and intangible assets. If traditionally tangible assets, in particular equipment buildings, financial assets accounted for the bulk of the company's property, then with the development of the modern economy and society, the role of intangible assets of commercial organizations, that is, a complex of objects without a material form, is steadily increasing. Among intangible objects, intellectual property objects and rights to them are also distinguished.

The World Intellectual Property Organization (hereinafter – WIPO) in the document “Intellectual Property for Business” revealed a number of features in terms of the use of intellectual property by commercial organizations [4].

In particular, for the effective management of assets in the form of intellectual property, it is necessary first of all to ensure the protection of these assets so that each owner can legally use them freely. Commercial organizations are increasingly recognizing the value of their intangible assets, including them in their balance sheet. In addition, many organizations began to conduct a periodic inventory of technology and intellectual property, recognizing the fact that in fact these assets are worth more than their tangible assets.

Intellectual property, if used effectively, is an important tool for creating a business image of a given organization. Intellectual property rights in combination with marketing tools are important in order to distinguish products and services and make them easily recognizable, as well as sell products and services in other countries [17, p. 11].

For commercial organizations in connection with their activities among the objects of intellectual property, the most important are the objects of industrial property. This concept was applied in the Paris Convention for the Protection of Industrial Property, adopted in 1883 [1]. Later it was enshrined in a number of other international agreements and in national laws, including the laws of Russia and Armenia. According to Part 2 of Art. 1 of the aforementioned convention, “Objects of protection of industrial property are patents for inventions, utility models, industrial designs, trademarks, service marks, company names and indications of origin or appellation of origin” [1].

Currently, legal issues in the field of intellectual property in the Republic of Armenia are regulated by its Constitution, laws, by-laws, as well as international treaties.

According to Part 7 of Art. 60 of the Constitution of the Republic of Armenia, intellectual property is protected by law [3]. At the same time, constitutional norms do not disclose the content of the concept of “intellectual property”. The norms regarding this institution are contained in the relevant sections

of the Civil Code of the Republic of Armenia [6], as well as in a number of special laws regulating the sphere of intellectual property.

Analyzing the provisions of the above constitutional norm, the Constitutional Court of the Republic of Armenia in its decision of April 23, 2019 PKS-1455 noted that the concepts of "property right" and "intellectual property right" are generic concepts. For this reason, issues of intellectual property protection are provided for in the article on property rights. However, not all methods of protecting property rights are applicable to intellectual property. In particular, vindication, which is widely used in property law relations, is in principle unacceptable for the protection of trademarks [5].

According to Art. 1100 of the Civil Code of the Republic of Armenia (hereinafter – the Civil Code) the objects of intellectual property are the results of intellectual activity and means of individualization [6].

The results of intellectual activity are works of science, literature and art; performances, phonograms and broadcasts of broadcasting organizations; inventions, utility models, industrial designs; breeding achievements; topologies of integrated circuits; undisclosed information, including production secrets (know-how).

The means of individualization of participants in civil turnover, goods, works or services are the company name; trademarks (service marks); geographical indications, appellations of origin and appellations of traditional guaranteed products. Also, the RA Civil Code establishes that in cases provided for by the Code and other laws, objects of intellectual property may be other results of intellectual activity and other means of individualization of participants in civil turnover, goods and services [6].

As already noted, in Armenia this sphere is regulated by laws, by-laws, as well as international treaties. These include, in particular, the laws of the Republic of Armenia "On Geographical Indications" [10], "On Trademarks" [9], etc. It should also be noted that two separate bills have been developed in the RA: the draft law "On Patents" and the draft law "On Industrial Design" [11].

Considering the conditions of patentability of an invention, utility model and industrial property, it can be noted that a technical solution is protected as an invention in any field that relates to a product (in particular, to a device, material, biotechnological product), use or method (to the process of material object using material means) [11].

As already noted on the basis of the Laws "On Trademarks", "On Geographical Indications", as well as other regulatory legal acts within the framework of industrial property, means of individualization are also protected in Armenia. In accordance with the RA Law "On Trademarks", a trademark is defined as a symbol used to differentiate goods and / or services of one person from goods and / or services of another person [9].

It should be noted that the use of a trademark in conditions of fierce competition in the markets for various goods, especially if these products are outwardly quite similar and have distinctive features, consumer qualities, and technical characteristics of each of them are not obvious to the average consumer, the trademark may have an important and sometimes crucial for entrepreneurs producing and selling these products [9].

A commercial organization, with the help of a trademark, concentrates the attention of potential consumers on its product, who are able to distinguish them from other products available on the market. So, the company gains a reputation as a manufacturer of goods of this brand [14, p. 12]. We can say that trademarks in many aspects are the face of a company's business. However, trademarks are not used merely as identifiers. They are also regarded as a guarantee of consistent quality. A consumer who is satisfied with the quality of products or services of a particular company will continue to buy them based on their expectations in terms of quality, which are determined by the fame of the trademark [10, p. 12].

Another type of means of individualization protected in Armenia is geographical indications. Legislation on geographical indications, appellations of origin and guaranteed traditional product includes the norms of the Civil Code of the Republic of Armenia, as well as the Law of the Republic of Armenia "On Geographical Indications" and other legal acts [10].

From the point of view of protecting the intellectual property of a commercial organization, it is also necessary to consider such a legally ambiguous object as the secret of production (know-how).

The legal know-how regime has some features that significantly distinguish it from the legal regimes of other results of intellectual activity, in particular patent law objects.

So, a distinctive feature in this case is the object of protection itself. If, when establishing the legal regime of inventions, utility models and industrial designs, the legislator clearly defines the object of protection, isolating from the mass of information the data with respect to which the exclusive right may arise (for example, only technical solutions related to the product or method can be protected as an invention), then under the legal know-how regime there is no clear definition of the list of objects to be protected.

In Armenia there is no special law regulating relations in the field of protecting the secret of production. Issues related to the production secret are regulated by the Civil Code of the Republic of Armenia.

In accordance with Part 1 of Art. 141 of the Civil Code of the Republic of Armenia, information is official, commercial or banking secret if it has actual or potential commercial value due to its unknownness to third parties, it is not possible to obtain it legally and the information holder takes measures to protect its confidentiality.

As you can see, the Armenian legislator narrows the meaning of the production secret, understanding by it only official, commercial and banking secrets. This is also confirmed by Art. 1164 of the RA Civil Code, which states that the rules on the protection of undisclosed information do not apply to information that, in accordance with the law, cannot constitute official, commercial or banking secrets (information on legal entities, state registration of property rights, information on state statistical reporting and other). Also, one of the most important features of know-how is the lack of requirements for state registration.

In the Russian legal system, provisions regarding the institution of intellectual property are enshrined in the Constitution of the Russian Federation, in

particular, in Art. 44, which states that everyone is guaranteed freedom of literary, artistic, scientific, technical and other types of creativity, teaching [2, 15].

In addition, in the Civil Code of the Russian Federation, namely in Art. 128, among the objects of civil rights is also listed intellectual property, according to which the intellectual property is “the results of intellectual activity, including exclusive rights to them”.

After long discussions in 2006, the fourth part of the Civil Code of the Russian Federation was adopted, dedicated to intellectual property, which consists of 327 articles of civil, administrative and labor law [7].

Thus, today the legislation in the field of intellectual property in the Russian Federation is fully codified, and part four of the Civil Code of the Russian Federation replaced the previously existing special laws in the field of intellectual property, such as the “Patent Law of the Russian Federation”, the Law of the Russian Federation “On Trademarks, Service Marks” and appellations of origin” [8]. In this regard, a number of Russian scientists expressed the view that, due to the inclusion of a large number of administrative law norms, the Civil Code of the Russian Federation risks becoming a code of laws, which is more inherent in Anglo-Saxon rather than continental law [12, 13, 16]. The Law on Patents, Utility Models and Industrial Designs was adopted in the Republic of Armenia [8].

In accordance with Art. 1225 of the Civil Code of the Russian Federation, the results of intellectual activity and equivalent means of individualization of legal entities, goods, works, services and enterprises that are granted legal protection are:

1) works of science, literature and art;
2) programs for electronic computers (computer programs);
3) databases;
4) performance;
5) phonograms;
6) broadcasting or cable communication, radio or television programs (broadcasting of broadcasting or cablecasting organizations);
7) inventions;
8) utility models;
9) industrial designs;
10) selection achievements;
11) topology of integrated circuits;
12) production secrets (know-how);
13) company names;
14) trademarks and service marks;
15) appellations of origin;
16) commercial designations [7].

As you can see, unlike the Armenian legal system, the legislation of the Russian Federation gives a closed list of intellectual property. It should be noted that in Russia, the discovery as well as in Armenia does not fall into the list of objects of legal protection. This is due to the fact that the discovery is considered as the property of all mankind.

The prerequisites for inventions are novelty, inventive step, and industrial applicability. For a utility model – novelty, industrial applicability, and for an industrial design – novelty and originality.

Regarding the industrial design, the approach of A. V. Nesterov seems quite interesting, according to which "industrial designs as intellectual objects belong to means of individualization, because are a mapping displaying the original object itself (the medium is a mapping)" [18, p. 9].

Regarding the production secret, it is also important to note that after the entry into force of the Federal Law dated 12.03.14 No. 35-FZ "On Amendments to Parts One, Two and Four of the Civil Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation", the content of the concept of production secret (know-how) a little narrowed. Now the secret of production (know-how) is recognized only information on the results of intellectual activity (production, technical, economic, organizational, etc.) exclusively in the scientific and technical field and information on how to carry out professional activities. In accordance with the Civil Code of the Russian Federation, know-how means innovations that have commercial value due to the unknown to other persons with respect to which a trade secret regime has been introduced [7].

In Art. 1465 of the Civil Code of the Russian Federation stipulates that the secret of production is not recognized as RID itself, but information on the results of intellectual activity. The RIDs themselves, after publication or after state registration, receive protection guaranteed by exclusive rights, this information must have actual or potential commercial value due to its unknowingness to third parties who do not have free access to this information legally, and the owner of such information takes reasonable measures to maintaining their confidentiality, including by introducing a trade secret regime.

Summarizing the foregoing, it should be noted that the systems of exclusive rights of commercial organizations both in Armenia and in the Russian Federation as a whole are identical, which provides the basis for developing common approaches for the successful protection of intellectual property of commercial organizations both within the country and abroad.

As we see the approach to the systematization of intellectual property in the Russian Federation was reduced to the fact that here the provisions relating to the legal regulation of exclusive rights are concentrated in the fourth part of the Civil Code, in connection with which all the special laws governing relations in the field of intellectual property have lost force in Russia, which led to the exclusion of duplication of norms and possible conflicts between them.

Based on the latter, and also taking into account relevant jurisprudence, both in Armenia and abroad, I propose, in order to avoid duplication of legal regulation in a number of areas of intellectual property, as well as a comprehensive settlement of the protection of the exclusive rights of commercial organizations, resolve intellectual property issues a special codified legal act – the Intellectual Property Code, thereby excluding Section 10 from the Civil Code of the Republic of Armenia, and also repealing the special laws of the Republic of Armenia in the field of intellectual property.

In addition, the proposed code in a systematic way can distinguish provisions that relate to the protection of those intellectual properties that may be-

long to commercial organizations. Providing legal forms and methods of protecting exclusive rights, this innovation will greatly contribute to the successful protection of the intellectual property of commercial organizations.

In conclusion, it should be noted that the problems of a systematic study of the intellectual rights of commercial organizations are multifaceted and very promising both in terms of the development of scientific approaches in this area and in the practical application of the provisions relating to the intellectual property of commercial organizations.

**Bibliographic list**

1. The Paris Convention for the Protection of Industrial Property of March 20, 1883 (Concluded in Paris on March 20, 1883) (as amended on October 2, 1979) // Law. 1999. No. 7.

2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12/12/1993) (as amended by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation dated December 30, 2008 No. 6-FKZ, dated December 30, 2008 No. 7-FKZ, dated February 5, 2014 No. 2-FKZ, dated July 21, 2014 No. 11-FKZ) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2014. No. 31. Article 4398.

3. The Constitution of the Republic of Armenia dated December 6, 2015 // https://www.gov.am/u_files/file/Constitution/Constitution-nor.pdf

4. World Intellectual Property Organization (WIPO). Intellectual property for business. Small and Medium Enterprises (SMEs) // https://mirznanii.com/a/280663-47/vsemirnaya-organizatsiya-intellektual- noy-sobstvennosti-47.

5. Decision of the Constitutional Court of the Republic of Armenia dated April 23, 2019 April 23, 2019 PKS-1455 “In the case of determining the issue of compliance with clause 2 of part 2 of article 1172 of the Civil Code of the Republic of Armenia, clause 2 of part 1 of article 10, clause 2 of part 1 Article 12 of the Law of the Republic of Armenia “On Trademarks” of the Constitution based on the appeal of “SAKI AND SANS” Closed Joint-Stock Company ”//http://www.concourt.am/russian/ decisions / common / index 2019.htm.

6. Civil Code of the Republic of Armenia dated May 5, 1998 // https://base. spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2998

7. Civil Code of the Russian Federation (part four) dated 12/18/2006 No. 230-FZ (as amended on 07/18/2019) // Collection of legislation of the Russian Federation. 2006. No. 52 (1 hour). Art. 5496.

8. Patent Law of the Russian Federation ”dated September 23, 1992 No. 3517-1 (as amended on February 2, 2006) (no longer valid) // Rossiyskaya Gazeta, 1992, October 14; The Law of the Russian Federation “On Trademarks, Service Marks and Appellations of Origin” of September 23, 1992 № 3520-1 (as amended on December 11, 2002, as amended on December 24, 2002) // Rossiyskaya Gazeta, 1992, October 17; The Law of the Republic of Armenia “On Patents, Utility Models and Industrial Designs” dated 10.06.2008 // https://www.aipa.am/ru/ PatentLaw /

9. The Law of the Republic of Armenia “On Trademarks” dated 04.29.2010 No. ЗР-59 (As amended by the Laws of the Republic of Armenia dated 16.06.2011, No. ЗР-184, December 30, 2014, No. ЗР-272, 10/19/2016 No. ЗР-155, 01/16/2017 No. ЗР-25, 12/01/2018 No. ЗР-26, 12/03/2019 No. ЗР-236) // https://base. spinform.ru/show_doc.fwx ? rgn = 80295

10. Law of the Republic of Armenia “On Geographical Indications”. AZ-60-N from 04/29/2010 // https://www.aipa.am/ru/Geographical-IndicationsLaw/

11. Bill of the Republic of Armenia “On Patents” and “Industrial Design” // URL: https://www.e-draft.am/projects/ 1288 / justification.

12. Twin I.A. Intellectual Property Law. Moscow, 2015. P. 48.

13. Eremenko V.I. World Trade Organization and the legislation of the Russian Federation on intellectual property // Legislation and Economics. 2006. No. 10. P. 35–47.

14. Kandardzhyan S. Features of intellectual property. Yerevan: YSU, 2015. P. 68.

15. Commentary on the Constitution of the Russian Federation. 3rd ed., Rev. and add. // Ed. prof. S.A. Komarov. Moscow: Publishing House "Yurait", 2019. 333 p.

16. Popondopulo V.F., Yakovleva V.F. Commercial law. Part I. St. Petersburg: St. Petersburg University, 1997. P. 180.

17. Trikoz E. N. Crimes against the peace and security of mankind. Moscow: Yurlitinform, 2007. P. 149–150.

18. Nesterov A.V. Intellectual property as an element of the system of objects of civil rights // Digital Library “Civil Society”, 2007. P. 9.

**For citation:** *Tunyan A.A.* The concept and types of intellectual property of commercial organizations in the Republic of Armenia and in the Russian Federation (comparative legal analysis) // Legal Thought. 2020. No. 1 (117). P. 144–151.

# 12.00.04 – ФИНАНСОВОЕ ПРАВО; НАЛОГОВОЕ ПРАВО; БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

**УДК 343.359**
**DOI: 10.25839/MATGIP.2020.117.1.009**

## Проблемы квалификации преступных деяний по уклонению от уплаты платежей в бюджеты России

**А.И. Габдинуров***

**Аннотация.** Уклонение от уплаты платежей в бюджет страны признается существенной угрозой экономической безопасности. На сегодняшний день для любого бюджета поступления от налогов, сборов, и таможенных платежей – это источник дохода. Налоговая политика, применяемая в государстве, свидетельствует о том, что все больше граждан и организация стремятся уклониться от уплаты обязательных платежей. Квалификация преступлений по уклонению от уплаты налогов и платежей обладает рядом проблемных моментов, которые необходимо устранять для эффективной борьбы с преступностью в сфере уклонения от уплаты платежей.

**Ключевые слова:** уклонение от уплаты налогов, налоговые преступления, налоги, экономическая безопасность, налогоплательщик, налогообложение, налоговая политика, государство.

Уклонение от уплаты платежей в бюджеты признается существенной угрозой финансовой безопасности любого государства [9] . Уклонение от уплаты платежей – это база для экономических преступлений, а значит и основа для развития теневой экономики в нашей стране [13]. Рассматриваемый экономический вид преступности представляет собой серьезную финансовую проблему.

Конституция Российской Федерации [1] и Налоговый кодекс Российской Федерации [2] возлагают на граждан и хозяйствующих субъектов обязанность по уплате налогов и сборов. Уклонение от уплаты платежей в бюджеты не является достаточно распространенным экономическим преступ-

* *Габдинуров Артур Ильдарович*, студент 2 курса магистратуры ВШГА Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. E-mail: artur.gabdinurov@mail.ru

Научный руководитель: *Анищенко Владимир Николаевич*, профессор кафедры экономических и финансовых расследований, ВШГА Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, доктор технических наук. E-mail: anpvladimir@list.ru

лением в нашей стране, но тем не менее составляет 6,5 % от общего количества зарегистрированных экономических преступлений.

Оценка показателей преступности за период 2017–2019 года свидетельствует о реальном спаде экономической преступности в виде уклонения от уплаты платежей (налогов, сборов, таможенных платежей). За 2019 год объем неплатежей в бюджет России сократился на 23 %, но, тем не менее, остается на высоком уровне. За 2019 год неуплата налогов и сборов в бюджет страны составляет 1 068,1 млн руб., что не значительно, но меньше аналогичного периода 2018 года – 1 153,1 млн руб., 2017 год –1 076,8 млн руб.

Статистические данные также свидетельствуют о том, что большая часть уклонений по уплате налогов и сборов, таможенных пошлин приходится на крупные мегаполисы и города. В частности, г. Москва (32,9 %), Московская область (6,4 %), Кабардино-Балкарская Республика (5,6 %), г. Санкт-Петербург (4,3 %), Краснодарский край (2,7 %).

Без всяких сомнений уклонение от уплаты платежей в бюджет связано с недостаточным правовым регулированием, наличием ряда проблемных моментов, связанных с квалификацией, отсутствием эффективного взаимодействия между правоохранительными, налоговыми и таможенными органами [8].

Одной из основных проблем, с которой сталкиваются при квалификации анализируемых преступлений: стоит ли признавать то или иное лицо субъектом преступления. Субъект уголовной ответственности по статье 199 УК РФ является специальным. Ст. 19 Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации «О практике применения судами законодательства об ответственности за налоговые преступления» предусматривает, что субъектами преступлениями признаются иные лица, на которые в силу закона, либо на основании доверенности, возложены обязанности налогового агента по исчислению, удержанию или перечислению налогов и (или) сборов в соответствующий бюджет [6].

В большинстве налоговых преступлений субъектом признаются руководители организаций. В соответствии с Федеральным законом «О бухгалтерском учете» [5] ответственность за ведение дел организации несет руководитель, как глава организации. В зависимости от организационно-правовой формы, полномочия руководителей могут быть различными. Приказом Минфина России «Об утверждении положение по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации» возлагает ответственность за ведение бухгалтерского учета в организации на руководителя организации [7]. Однако указанные положения в правоприменительной практике, не всегда верно толкуются.

Исходя из буквального толкования вышеназванных положений можно сделать вывод о том, что руководитель организации несет ответственность за уклонение от уплаты налогов, даже в том случае, если вина руководителя отсутствует. Но, привлечение к уголовной ответственности возможно только при условии всех элементов состава преступления, а это значит, что если вина руководителя отсутствует, то и привлечение его к уголовной ответственности не представляется возможным.

Не менее проблематичным стоит признавать привлечение к ответственности такого субъекта, как главный бухгалтер. Главный бухгалтер организации находится в непосредственном подчинении руководителя организации, назначается и отстраняется от должности последним. Основные обязанности по своевременному перечислению налогов, предоставление полной бухгалтерской отчетности является основной обязанностью главного бухгалтера организации. Более того, расчетные документы признаются недействительными без соответствующей подписи главного бухгалтера. А это значит, что бухгалтер признается в качестве самостоятельного субъекта, реализовывающего преступный умысел самостоятельно, а это значит, что главный бухгалтер является единственным, самостоятельным субъектом преступления.

Как показывает практика, возможны ситуации, когда руководитель и бухгалтер предварительно договорились о совершении действий, направленных на уклонение от уплаты налогов. В таком случае не только руководитель подлежит уголовной ответственности, и главный бухгалтер в таком случае несет ответственность как соисполнитель [12].

До настоящего времени российский законодатель возлагает ответственность по уклонению от уплаты налогов, сборов, платежей только на физических лиц и тем самым освобождает от ответственности юридических лиц, даже при наличии признаков преступления. На данный момент вопрос уголовной ответственности юридических лиц в сфере совершения налоговых преступления является актуальным и дискуссионным.

Введение уголовной ответственности для юридических лиц позволило бы снизить уровень преступности. Юридические лица являются самостоятельными участниками оборота, обладающие собственным имуществом и отвечающие по своим обязательствам. Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что юридическое лицо признается субъектом преступления по уклонению от уплаты платежей в бюджет. Поэтому существует необходимость по пересмотру ряда уголовных норм, и включению в них такого субъекта ответственности, как юридическое лицо.

Спорным аспектом квалификации преступных действий по уклонению от уплаты платежей в бюджет является противоречие между ч. 1 ст. 28.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [3] и ч. 1 ст. 76.1 Уголовного кодекса российской Федерации [4] относительно возможности реализации положений норм во времени. Норма процессуального права (ч. 1 ст. 28.1 УПК РФ) позволяет прекратить уголовное дело только в том случае, когда ущерб возмещён до назначения судебного заседания. Материальная норма (ч. 1 ст. 76.1 УК РФ) ограничений по времени для реализации лицом своего права не содержит, равно, как и не содержат таких ограничений копирующие это положение примечания к статьям 198–199 УК РФ.

Неопределенность толкования терминов – расплывчатость, неточность налоговых и таможенных норм может привести к не неправильному толкованию, пониманию и применению любой нормы закона [11].

Вышеизложенная проблематика свидетельствует о специфичности преступлений в сфере уклонения от уплаты платежей в бюджет России, необходимости совершенствования действующего законодательства и реше-

нии проблемных моментов, что весьма актуально в условиях продолжения кризисных проявлений и санкционного давления [10]. Исключение проблемных моментов повлечет уменьшение количества преступлений и будет способствовать более качественному расследованию преступлений в налоговой и таможенной сфере.

**Библиографический список**

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) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398; Комментарий к Конституции Российской Федерации / С. А. Комаров [и др.]; под ред. С.А. Комарова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 333 с. – (Серия: Профессиональные комментарии).

2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 29.09.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.

3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 01.04.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – N 52 (ч. I). – Ст. 4921

4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 01.04.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

5. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О бухгалтерском учете» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 50. – Ст. 7344.

6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.11.2019 № 48 «О практике применения судами законодательства об ответственности за налоговые преступления» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2020. № 1.

7. Приказ Минфина России от 29.07.1998 № 34н (ред. от 11.04.2018) «Об утверждении Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1998. № 23.

8. *Гуринович А.Г.* Оптимизация правового регулирования бюджетного процесса с позиций укрепления национальной безопасности // Российская юстиция. – 2017. – № 5. – С. 5–7.

9. *Гуринович А.Г.* Бюджетная политика и обеспечение финансовой безопасности страны: правовой аспект // Финансовое право. – 2017. – № 5. – С. 18–21.

10. *Гуринович А.Г., Комарова Т.Л.* О некоторых особенностях правового регулирования бюджетного процесса в Российской Федерации в текущий период // Юридическая мысль. – 2016. – № 2. – С. 94–101.

11. *Дьяченко А.С., Савельев В.А.* Проблемы расследования преступлений в сфере уклонения от уплаты налогов с организаций // Синергия Наук. – 2019. – № 34. – С. 840–845.

12. *Резниченко П.А.* Проблемы определения субъекта уголовной ответственности при уклонении от уплаты налогов организации // Отечественная юриспруденция. – 2016. – № 6 (8). – С. 61–65.

13. *Трусова Н.С.* Уклонение от уплаты налогов как угроза экономической безопасности регионов // В сб.: Тренды развития современного общества: управленческие, правовые, экономические и социальные аспекты / Сб. науч. статей

6-й Международной научно-практической конференции / Ответственный редактор Горохов А.А. – 2016. – С. 152–156.

**Для цитирования:** *Габдинуров А.И.* Проблемы квалификации преступных действий по уклонению от уплаты платежей в бюджеты России //Юридическая мысль. – 2020. – № 1 (117). – С. 152–156.

## Problems of qualification of criminal actions for evasion of payments to the budgets of Russia

**A.I. Gabdinurov***

**Annotation.** Evasion of payments to the country's budget is recognized as a significant threat to the economic security of our country. Today, for any budget, revenue from taxes, fees, and customs payments is a source of income. The tax policy applied in the state indicates that more and more citizens and organizations are trying to avoid paying payments to the budget. The qualification of crimes of tax evasion and payment has a number of problematic points that need to be eliminated in order to effectively combat crime in the field of payment evasion.

**Keywords:** tax evasion, tax crimes, taxes, economic security, taxpayer, taxation, tax policy, state.

Evasion of payments to the budgets is recognized as a significant threat to the financial security of any state [9]. Payment evasion is the basis for economic crimes, and therefore the basis for the development of the shadow economy in our country [13]. The economic crime under consideration is a serious financial problem.

The Constitution of the Russian Federation [1] and the Tax Code of the Russian Federation [2] impose an obligation on citizens and business entities to pay taxes and fees. Evasion of payment of payments to the budgets is not a common economic crime in our country, but nonetheless accounts for 6.5% of the total number of recorded economic crimes.

The assessment of crime indicators for the period 2017–2019 indicates a real decline in economic crime in the form of evasion of payments (taxes, fees and customs payments). In 2019, the volume of non-payments to the budget of Russia decreased by 23%, but, nevertheless, remains at a high level. In 2019, non-payment of taxes and fees to the budget of the country amounted to 1,068.1 million rubles, which is not significant, but less than the same period in 2018 – 1,153.1 million rubles, 2017 – 1,076.8 million rubles.

Statistical data also indicate that most of the evasion of taxes and fees, customs duties occurs in large cities and cities. In particular, Moscow (32.9%),

* *Gabdinurov Artur Ildarovich*, 2nd year student of the graduate school of the Graduate School of State Audit (Faculty) of Lomonosov Moscow state University. E-mail: artur.gabdinurov@mail.ru.

Scientific supervisor: *Anishchenko Vladimir Nikolaevich*, Professor of the Department of economic and financial investigations of the Graduate School of State Audit (Faculty) of Lomonosov Moscow state University, doctor of technical sciences. E-mail: anpvladimir@list.ru

Moscow Region (6.4%), Kabardino-Balkarian Republic (5.6%), St. Petersburg (4.3%), Krasnodar Territory (2, 7%).

Without any doubt, evasion of payments to the budget is associated with inadequate legal regulation, the presence of a number of problematic issues related to qualifications, and the lack of effective interaction between law enforcement, tax and customs authorities [8].

One of the main problems encountered in qualifying the analyzed crimes is whether it is worth recognizing a person as a subject of a crime. The subject of criminal liability under article 199 of the Criminal Code of the Russian Federation is special. Art. 19 of the Decree of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation "On the practice of applying the legislation on liability for tax crimes by the courts" stipulates that other persons are recognized as subjects of crime, by virtue of the law, or by virtue of a power of attorney, the tax agent is charged with calculating, withholding or transferring taxes and (or) fees to the appropriate budget [6].

In most tax crimes, the entity is recognized as the head of the organization. In accordance with the Federal Law "On Accounting" [5], the manager, as the head of the organization, is responsible for the conduct of business of the organization. Depending on the legal form, the powers of managers may be different. By order of the Ministry of Finance of Russia "On Approving the Regulation on Accounting and Financial Reporting in the Russian Federation", the head of the organization is assigned responsibility for conducting accounting in the organization [7]. However, these provisions in law enforcement practice are not always correctly interpreted.

Based on a literal interpretation of the above provisions, it can be concluded that the head of the organization is responsible for tax evasion, even if the head is not guilty. But, prosecution is possible only under the condition of all elements of the crime, and this means that if the leader is not guilty, then prosecution is not possible.

The prosecution of such an entity as the chief accountant is no less problematic. The chief accountant of the organization is directly subordinate to the head of the organization, is appointed and dismissed by the latter. The main responsibilities for the timely transfer of taxes, the provision of full financial statements are the main responsibility of the chief accountant of the organization. Moreover, settlement documents are invalidated without the appropriate signature of the chief accountant. And this means that the accountant is recognized as an independent entity that implements criminal intent on its own, and this means that the chief accountant is the only, independent subject of the crime.

As practice shows, there may be situations when the head and accountant previously agreed on the commission of actions aimed at tax evasion. In this case, not only the manager is subject to criminal liability, and the chief accountant in this case is responsible as a co-executor [12].

To date, the Russian legislator assigns responsibility for tax evasion, fees and payments only to individuals and thereby exempts legal entities from liability, even if there are signs of a crime. At the moment, the issue of criminal liability of legal entities in the field of tax crimes is relevant and debatable.

The introduction of criminal liability for legal entities would reduce crime. Legal entities are independent participants in the turnover, owning their own property and meeting their obligations. The experience of foreign countries indicates that a legal entity is recognized as the subject of a crime of tax evasion. Therefore, there is a need to review a number of criminal norms, and to include in them such a subject of responsibility as a legal entity.

The controversial aspect of the qualification of criminal acts to evade payments to the budget is the contradiction between part 1 of article 28.1 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation [3] and part 1 of article 76.1 of the Criminal Code of the Russian Federation [4] regarding the possibility of implementing the provisions of norms in time. The rule of procedural law (part 1 of article 28.1 of the Code of Criminal Procedure) allows you to terminate a criminal case only if the damage is compensated before the appointment of the hearing. The material norm (part 1 of article 76.1 of the Criminal Code of the Russian Federation) does not contain time limits for a person to exercise his right, nor do the notes copying this provision copy to this provision to Articles 198–199 of the Criminal Code of the Russian Federation.

Uncertainty in the interpretation of the terms – vagueness, inaccuracy of tax and customs standards can lead to a misinterpretation, understanding and application of any rule of law [11].

The above issues indicate the specificity of crimes in the field of tax evasion in the Russian budget, the need to improve existing legislation and solve problematic issues, which is very important in the context of continued crisis and sanctions [10]. The exclusion of problematic issues will lead to a decrease in the number of crimes and will contribute to a better investigation of crimes in the tax and customs sectors.

**Bibliographic list**

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12/12/1993) (as amended by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation dated December 30, 2008 № 6-FKZ, dated 30.12.2008 № 7-FKZ, dated 05.02.2014 № 2 -FKZ, dated July 21, 2014 № 11-FKZ) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2014. № 31. Art. 4,398; Commentary on the Constitution of the Russian Federation / S. A. Komarov [et al.]; under the editorship of S.A. Komarov. 3rd ed., Revised and add. Moscow: Yurayt Publishing House, 2019. 333 p. (Series: Professional Comments).

2. The tax code of the Russian Federation (part two) dated 08/05/2000 № 117-FZ (as amended on 09/29/2019) (as amended and supplemented, entered into force on 01/01/2019) // Collection of legislation of the Russian Federation. 2000. № 32. Art. 3340.

3. The Code of Criminal Procedure of the Russian Federation dated December 18, 2001 № 174-FZ (as amended on April 1, 2020) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2001. № 52 (part I). Art. 4921.

4. The Criminal Code of the Russian Federation of 13.06.1996 № 63-FZ (as amended on 01.03.2020) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1996. № 25. Art. 2954.

5. Federal Law of December 6, 2011 № 402-FZ (as amended on July 26, 2019) “On Accounting” (as amended and supplemented, entered into force on 01/01/2020) // Collection of legislation of the Russian Federation. 2011. № 50. Art. 7344.

6. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of November 26, 2019 N 48 “On the practice of application by the courts of the legislation on liability for tax crimes” // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 2020. № 1.

7. Order of the Ministry of Finance of Russia dated July 29, 1998 № 34н (as amended on April 11, 2018) “On the Approval of the Regulation on Accounting and Financial Reporting in the Russian Federation” // Bulletin of regulatory acts of federal executive bodies. 1998. № 23.

8. Gurinovich A.G. Optimization of the legal regulation of the budget process from the standpoint of strengthening national security // Russian Justice. 2017. No. 5. P. 5–7.

9. Gurinovich A.G. Budget policy and ensuring the financial security of the country: legal aspect // Financial law. 2017. No 5. P. 18–21.

10. Gurinovich A.G., Komarova T.L. About some features of the legal regulation of the budget process in the Russian Federation in the current period // Legal Thought. 2016. No 2. P. 94–101.

11. Dyachenko A.S., Savelyev V.A. Problems of investigation of crimes in the field of tax evasion from organizations // Synergy of Sciences. 2019. No. 34. P. 840–845.

12. Reznichenko P.A. The problems of determining the subject of criminal liability for tax evasion organizations // Domestic jurisprudence. 2016. No. 6 (8). P. 61–65.

13. Trusova N.S. Tax evasion as a threat to the economic security of regions. In the collection: trends in the development of modern society: managerial, legal, economic and social aspects / Collection of scientific articles of the 6th International Scientific and Practical Conference. Executive Editor Gorokhov A.A. 2016. P. 152–156.

**For citation:** Gabdinurov A.I. Problems of qualification of criminal actions to evade payments to the budgets of Russia // Legal Thought. 2020. No. 1 (117). P. 156–159.

# 12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

**УДК 343.1**
**DOI: 10.25839/MATGIP.2020.117.1.010**

## Об альтернативных формах разрешения уголовно-правовых конфликтов

**Е.В. Мицкая***

**Аннотация.** В статье поднимается дискуссионный вопрос об альтернативных средствах разрешения уголовно-правовых конфликтов в современном уголовном судопроизводстве России. На основе понимания альтернативных способов разрешения правовых конфликтов стран дальнего зарубежья автор приводит доводы по возможному постепенному введению их в уголовное судопроизводство, не исключая экспериментального введения.

**Ключевые слова:** альтернативные способы разрешения конфликтов, медиация, уголовно-правовой конфликт, уголовный процесс, восстановительное правосудие

Несмотря на широкую практику применения в различных странах, восстановительное правосудие не имеет какого-то устоявшегося определения. Суть восстановительного правосудия по мнению его теоретика Ховарда Зера, «видится в восстановлении, акцент ставится на причиненный вред и обязательства по его возмещению. Потребности и права пострадавших оказываются в центре внимания. Преступника побуждают осознать причиненный ущерб и свою ответственность за него. Поощряется прямой или опосредованный диалог между преступником и жертвой, в котором активное участие принимает община.

«Восстановительное правосудие» видит свою задачу в том, чтобы способствовать исцелению как личности, так и общества» [1, с. 5]. Тони Маршал, являющийся также теоретиком восстановительного правосудия, определял его как процесс, возникающий из-за преступления, стороны которого ищут совместное решение, как выйти из него, с какими последствиями в настоящем и будущем [2, с. 5].

* *Мицкая Елена Владимировна*, профессор кафедры конституционного и административного права Юридического института (Санкт-Петербург); профессор кафедры уголовного права и криминологии Южно-Казахстанского государственного университета им. М. Ауезова (Республика Казахстан, Шымкент). E-mail: elenamits@inbox.ru

Следовательно, восстановительное правосудие стало своеобразным итогом поиска альтернативных способов разрешения правовых конфликтов традиционному правосудию, характеризующегося карательным подходом к правонарушителю. Основная задача карательного подхода – наказать виновное лицо. Возмещение ущерба жертве уголовного правонарушения уходило на второй план, поскольку приоритетным было привлечь виновное лицо к ответственности. В большей степени альтернативное разрешение правовых конфликтов (Alternative Dispute Resolution или сокращенно АРС) стало применяться в Канаде, США и в некоторых странах Европы, как с англо-саксонской системой права, так и континентальной.

В США и Великобритании, практика медиации начиналась в виде частных инициатив, исходящих от ассоциаций медиаторов, особенно в области семейного посредничества без каких-либо нормативно-правовых актов, регулирующих такую практику [3, с. 22]. Такой подход снизу постепенно уступил место вмешательству органов государственной власти и, следовательно, принятию нормативно-правовых норм, направленных на регулирование АРС. Так же как и в Австрии с 1985 года стала складываться практика применения одного из средств АРС – посредничества как внесудебного разбирательства сначала дел несовершеннолетних нарушителей, но без законодательного закрепления. А законодательно посредничество как АРС получает закрепление только по прошествии четырёх лет.

После этого практика посредничества получает распространение на дела взрослых правонарушителей, причём также в виде экспериментальной модели, получившей после апробирования закрепление в законе с января 2000 года. И только в июне 2003 г. в Австрии был принят Федеральный закон о медиации [4, с. 38]. Практика применения АРС показала, что такие способы несомненно быстрые, основанные на свободе действий сторон спора, и менее дорогостоящие по сравнению с традиционным судебным процессом. Материальным преимуществом проведения досудебной процедуры с помощью АРС также является отсутствие уплаты государственной пошлины.

Кроме того, практика зарубежных стран показывает достаточно большое разнообразие способов (средств, форм) разрешения уголовно-правовых конфликтов. Среди них известны такие, как отсрочка назначения наказания; официальное предупреждение (уголовное предписание); условное прекращение или отказ от уголовного преследования, имеющее различные основания, одним из которых является нецелесообразность; медиация [5, с. 81]; установление режима пробации над несовершеннолетним [6, с. 6]; штраф по соглашению, трансакция и другие. Например, в ФРГ это: 1) примирение правонарушителя с потерпевшим (Täter-Opfer-Ausgleich); 2) общинные конференции (Gemeinschaftskonferenzen); 3) примирительные круги (Friedenszirkel) [7, с. 197–201].

Главным при их применении является обеспечение баланса частных и публичных интересов гражданина и государства, а при необходимости и компромисса, но с обязательной защитой прав и законных интересов гражданина. Как справедливо отмечает Л.Л. Зайцева, «лицо, попавшее в сферу влияния уголовного закона, вошедшее в уголовно-правовой конфликт,

должно иметь возможность при соблюдении ряда условий разрешить его наиболее благоприятным для себя образом», что делает возможным применение альтернативных средств разрешения уголовно-правовых конфликтов [8, с. 201].

Следует обратить внимание на то, что некоторые исследователи считают, что в российском законодательстве также существуют альтернативные средства разрешения уголовно-правовых конфликтов такие, как: освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием, в связи с примирением с потерпевшим, в связи с применением к несовершеннолетнему принудительных мер воспитательного воздействия и большинство норм-примечаний (16 из 19 норм-примечаний) [6, с. 7; 9, с. 159].

Другие считают, что в российской правовой системе аналогом иностранных примирительных альтернатив, направленных на восстановление прав потерпевшего, является освобождение от уголовной ответственности (ст. 76 УК РФ [10]) и прекращение уголовного дела в связи с примирением с потерпевшим (ст. 25 УПК РФ [11]) с совершенно правильной оговоркой при этом, что их нельзя считать вариантом медиации, поскольку в них не предусмотрены процедуры, направленные на инициирование государственными органами примирения между потерпевшим и обвиняемым [12, с. 434].

Есть и другое мнение, что в российском уголовном судопроизводстве имеет место реализация отдельных элементов восстановительного правосудия и подтверждением этого является введение примирительного порядка уголовного судопроизводства по делам частного обвинения, требующего взаимного волеизъявления обвиняемого и потерпевшего, добровольное согласие со стороны нарушителя загладить причиненный вред [13, с. 263]. Так есть ли в современном российском уголовном судопроизводстве элементы восстановительного правосудия или только альтернативные средства разрешения уголовно-правовых конфликтов?

По нашему мнению, восстановительное правосудие и альтернативные средства разрешения уголовно-правовых конфликтов не являются синонимами. В том понимании, которое заложено практикой зарубежных стран, восстановительного правосудия в российском уголовном судопроизводстве их нет. И это подтверждено официально. Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» [14] не распространяется на уголовные правоотношения. Соответственно, АРС, используемые в практике восстановительного правосудия в зарубежных странах, в российском уголовном судопроизводстве не применяются из-за отсутствия их правовой регламентации.

Однако, если исходить из понимания «альтернативные способы разрешения споров» как процедур, которые существуют не только параллельно с судебной системой, но и непосредственно в ней как альтернатива полномасштабному судебному процессу, то да, сегодня в уголовном процессе закреплены такие процедуры. Однако, эти АРС не такие, как АРС в рамках восстановительного правосудия зарубежных стран.

В силу проводимой гуманизации уголовного законодательства и современной уголовной политики в целом сегодня российское уголовное су-

допроизводство нельзя назвать карательным. В уголовном законе предусмотрены различные основания освобождения от уголовной ответственности и наказания, меняется подход к правонарушителю и нормы уголовного и уголовно-процессуального права поощряют восстановление нарушенных преступлением правоотношений, в том числе, возмещение ущерба потерпевшему, активное участие в таком разрешении уголовно-правового конфликта самого виновного. Такой подход можно назвать восстановительным в рамках восстановительной модели уголовного судопроизводства. Но ещё раз подчеркнём, такой подход не является восстановительным правосудием. Поэтому в российском уголовном судопроизводстве присутствуют элементы не восстановительного правосудия, а восстановительного подхода.

Другой вопрос так ли необходимо внедрение в российское уголовное судопроизводство АРС таких как в странах дальнего зарубежья? Так, с внедрением медиации как альтернативного способа урегулирования уголовно-правовых конфликтов в Казахстане разгрузки судебной системы не произошло, применяется медиация по уголовным делам крайне редко сравнительно с гражданским процессом [15, с. 152–153], немало проблемных вопросов в правовом регулировании [16; 17, с. 113; 18, с. 73]. При этом введенная в казахстанский уголовный процесс медиация никак не способствует снижению преступности, поскольку «расширение института примирения повлекло увеличение случаев неоднократного совершения уголовных правонарушений, в том числе на системной основе, лицами, освобожденными от уголовной ответственности.

Особенно это коснулось правонарушений против собственности» [19, с. 95–96]. Бесспорно, применяя медиацию, снижается численность населения исправительных учреждений, но, как показывает практика, она не способствует усилению правопорядка. И тем самым не приходится говорить о верховенстве права в его идеалистическом понимании [20, с. 5]. Следовательно, механически перенесенная из практики АРС зарубежных стран, не умаляя ее достоинств, медиация по уголовным делам все еще не приживается в Казахстане, хотя с момента внедрения прошло почти девять лет.

В данной связи модернизация уголовного судопроизводства по расширению диспозитивных начал должна осуществляться продуманно. И при решении вопроса положительно о внедрении АРС как способов оптимального соотношения публичных и частных интересов в уголовном правосудии необходимо постепенно их встраивать в уголовное судопроизводство, возможно начав даже с экспериментального введения.

**Библиографический список**

1. *Зер Х.* Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание: Пер. с анг./Общ. ред. Л.М. Карнозовой. Коммент. Л.М. Карнозовой и С.А. Пашина. – М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2002. – 142 с.

2. *Marshall T.* Restorative justice: An overview. – London: Home Office, Research, Development & Statistics Directorate, 1999. – 36 с.

3. *Оливейра М., Киннунен А., Кариа К.* Тема II «Обеспечение правосудия» — действие 5: Региональный масштаб для 6 стран Восточного партнерства. Проект регионального диалога по реформе судебной системы в странах Восточного партнерства. Рабочая группа по региональному диалогу по реформе судебной системы в странах Восточного партнерства // Доклад экспертов по результатам заседания рабочей группы по вопросу: Механизмы внесудебного урегулирования споров (ВУС) с акцентом на следующие вопросы: Уголовное восстановительное правосудие и процедура медиации в гражданском процессе (г. Страсбург, 26 сентября 2016 года). – Страсбург, 2016. – 52 с.

4. *Гроенхейзен М.* Медиация жертвы и правонарушителя: правовые и процедурные гарантии. Эксперименты и законодательство в некоторых европейских странах // Восстановительное правосудие/ Под ред. И.Л. Петрухина. – М.: МОО Центр "Судебно-правовая реформа", 2003. – С. 12–40.

5. *Матвеева Я.М.* Институт освобождения от уголовной ответственности в российском уголовном праве: модернизация и поиск альтернативных способов урегулирования уголовно-правового конфликта: Дис. … канд. юрид. наук: 12.00.08. – СПб., 2016. – 221 с.

6. *Попаденко Е.В.* Альтернативные средства разрешения уголовно-правовых конфликтов: российский и зарубежный опыт: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.08. – Краснодар, 2008. – 28 с.

7. *Кисилёва О.П.* Альтернативные способы разрешения правовых конфликтов в уголовном судопроизводстве: опыт Федеративной Республики Германии // Вестник восстановительной юстиции. – 2017. – № 14. – С. 196–205.

8. *Зайцева Л.Л.* Альтернативное разрешение уголовно-правовых конфликтов в законодательстве Республики Беларусь// Актуальные проблемы юридического образования в контексте обучения альтернативному урегулированию споров как подходу к обеспечению прав человека: материалы Междунар. науч.-метод. конф., Минск, 29 нояб. – 3 дек. 2016 г. / редкол.: С.А. Балашенко (отв. ред.) [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2016. – С. 199–207.

9. *Кругликов Л.Л., Попаденко Е.В.* Альтернативные средства разрешения уголовно-правовых конфликтов в российском уголовном праве// Актуальные проблемы экономики и права. – 2007. – № 3. – С. 157–160.

10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2018) [Электронный ресурс] // http://www.consultant.ru/ document /cons_ doc_LAW_10699/.

11. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 24.04.2020) [Электронный ресурс] // http://www.consultant.ru/ document/cons_doc_LAW_ 34481/.

12. *Кузьмина О.В.* Альтернативные способы разрешения уголовно-правовых конфликтов и эффективность уголовного судопроизводства //Правовое регулирование: проблемы эффективности, легитимности, справедливости: Сборник трудов международной научной конференции (Воронеж, 02–04 июня 2016 г.) / [редколл.: Денисенко В.В. (отв. ред.), Беляев М.А.]. – Воронеж: НАУКА-ЮНИПРЕСС, 2016. – 624 с.

13. *Рябцева Е.В.* Восстановительное правосудие как альтернативная форма разрешения уголовно-правовых конфликтов: международный и российский опыт// Актуальные проблемы юридического образования в контексте обучения альтернативному урегулированию споров как подходу к обеспечению прав человека: материалы Междунар. науч.-метод. конф., Минск, 29 нояб. – 3 дек. 2016 г. / редкол.: С.А. Балашенко (отв. ред.) [и др.]. – Минск: Изд. центр БГУ, 2016. – 359 с.

14. Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» [Электронный ресурс] // http://www.consultant.ru (Дата обращения: 06.05.2019)

15. *Мицкая Е.В.* К вопросу о примирении по уголовным делам посредством медиации // Теория государства и права. – 2018. – № 4 (108). – С. 149–156.

16. *Мицкая Е.В., Маматай У.* Применение медиации по новому Уголовному и Уголовно-процессуальному кодексам Республики Казахстан // Web of Scholar. – 2016. – № 44 (4). – С.17–19; *Комаров С.А., Бижан Н.Р.* Внедрение медиации в процессе формирования правового государства: Статья // Юридическая мысль. 2012. № 6. С. 50-54.

17. *Мицкая Е.В.* Медиация в уголовном процессе Республики Казахстан // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук, 2018. – Т. 18. – Вып. 3. – С. 103–121.

18. *Мицкая Е.В.* Досудебная медиация по уголовным делам: состояние и перспективы развития // Вестник Института законодательства и правовой информации РК. – Астана. – 2019. – № 4 (58). – С. 71–80.

19. *Ширинских Д.А.* О медиации в уголовном процессе // Прокурорский надзор: история, настоящее и перспективы развития: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 95-летию со дня рождения Прокурора Казахской ССР, государственного советника юстиции 1-го класса У.С. Сеитова. – Астана: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, 2018. – С. 95–98.

20. *Natalya A. Bobrova, Elvis A. Jalilov, Sergey A. Komarov, Alexander V. Markin Rudolf L. Khachaturov*. Concepto de relaciones jurídicas y delitos // Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores. Año: VII. Número: Edición Especial. Artículo no.: 26. Período: Diciembre, 2019. – P. 1–23.

**Для цитирования:** *Мицкая Е.В.* Об альтернативных формах разрешения уголовно-правовых конфликтов // Юридическая мысль. – 2020. – № 1 (117). – С. 160–165.

## On alternative forms of resolution of criminal conflicts

**E.V. Mitskaya***

**Annotation.** The article raises the debatable issue of alternative means of resolving criminal conflicts in modern criminal justice in Russia. Based on an understanding of alternative ways of resolving legal conflicts of non-CIS countries, the author gives reasons for their possible gradual introduction into criminal proceedings, not excluding the experimental introduction.

**Keywords:** alternative methods of conflict resolution, mediation, criminal legal conflict, criminal procedure, restorative justice.

* *Mitskaya Elena Vladimirovna*, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Law Institute (St. Petersburg); Professor of the Department of Criminal Law and Criminology of M. Auezov South Kazakhstan State University (the Republic of Kazakhstan, Shymkent). E-mail: elenamits@inbox.ru

Despite the widespread practice in various countries, restorative justice does not have any established definition. The essence of restorative justice, according to his theorist Howard Zera, "is seen in the restoration, the emphasis is on the harm done and the obligation to compensate it. The needs and rights of victims are in the spotlight. The criminal is urged to realize the damage caused and his responsibility for it. Direct or indirect dialogue between the perpetrator and the victim is encouraged, in which the community is actively involved.

"Restorative justice" sees its task in contributing to the healing of both the individual and society" [1, p. 5]. Tony Marshall, who is also a theoretician of restorative justice, defined it as a process arising from a crime, the parties of which are looking for a joint solution to how to get out of it, with what consequences in the present and future [2, p. 5].

Consequently, restorative justice has become a kind of result of the search for alternative ways of resolving legal conflicts to traditional justice, characterized by a punitive approach to the offender. The main task of the punitive approach is to punish the guilty person. Compensation for the victim of a criminal offense went by the wayside, since the priority was to bring the perpetrator to justice. To a greater extent, the alternative resolution of legal conflicts (Alternative Dispute Resolution or abbreviated as APC) began to be applied in Canada, the USA and in some European countries, both with the Anglo-Saxon legal system and the continental one.

In the USA and Great Britain, the practice of mediation began in the form of private initiatives coming from mediator associations, especially in the field of family mediation without any legal acts regulating such practice [3, p. 22]. This approach from below gradually gave way to the interference of state authorities and, consequently, the adoption of regulatory standards aimed at regulating ARS. As in Austria, since 1985, the practice of using one of the ARS means, mediation as an extrajudicial hearing of cases of juvenile offenders, but without legislative consolidation, began to take shape. And legislatively, mediation as APC gets consolidation only after four years.

After that, the practice of mediation is spreading to the cases of adult offenders, and also in the form of an experimental model, which, after testing, has been enshrined in law since January 2000. And only in June 2003, the Federal Law on Mediation was adopted in Austria [4, p. 38]. The practice of using ARS has shown that such methods are undoubtedly quick, based on the freedom of action of the parties to the dispute, and less expensive compared to the traditional lawsuit. The material advantage of conducting pre-trial procedures using ARS is also the absence of payment of state fees.

In addition, the practice of foreign countries shows a fairly wide variety of ways (means, forms) of resolving criminal law conflicts. Among them are known such as deferral of sentencing; official warning (criminal order); conditional termination or refusal of criminal prosecution, having various grounds, one of which is inexpediency; mediation [5, p. 81]; establishment of a probationary regime over a minor [6, p. 6]; fine by agreement, transaction and others. For example, in Germany it is: 1) reconciliation of the offender with the victim (Täter-Opfer-Ausgleich);

2) community conferences (Gemeinschafts-konferenzen); 3) conciliation circles (Friedenszirkel) [7, p. 197–201].

The main thing in their application is to balance the private and public interests of the citizen and the state, and, if necessary, compromise, but with the mandatory protection of the rights and legitimate interests of the citizen. As rightly noted by L.L. Zaitseva, "a person who fell into the sphere of influence of the criminal law and entered into a criminal law conflict should be able to resolve it in the most favorable way for himself under a number of conditions", which makes it possible to use alternative means of resolving criminal law conflicts [8, p. 201].

It should be noted that some researchers believe that in Russian legislation there are also alternative means of resolving criminal law conflicts, such as: exemption from criminal liability in connection with active repentance, in connection with reconciliation with the victim, in connection with the application of a minor of coercive measures of educational influence and most of the norm notes (16 out of 19 norm notes) [6, p. 7; 9, p. 159].

Others believe that in the Russian legal system, an analogue of foreign conciliation alternatives aimed at restoring the rights of a victim is exemption from criminal liability (Article 76 of the Criminal Code of the Russian Federation [10]) and termination of criminal proceedings in connection with reconciliation with the victim (Article 25 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation [11]) with the absolutely correct reservation, however, that they cannot be considered a mediation option, since they do not provide for procedures aimed at initiating reconciliation between the victim and the accused by the state authorities [12, p. 344].

There is another opinion that the implementation of certain elements of restorative justice takes place in Russian criminal proceedings and this is confirmed by the introduction of a conciliatory procedure for criminal proceedings in cases of private prosecution requiring mutual expression of will of the accused and the victim, voluntary consent from the offender to make amends for the damage caused [13, p. 263]. So, are there elements of restorative justice in modern Russian criminal proceedings or only alternative means of resolving criminal law conflicts?

In our opinion, restorative justice and alternative means of resolving criminal law conflicts are not synonymous. As understood by the practice of foreign countries, there is no restorative justice in Russian criminal proceedings. And this is officially confirmed. Federal Law of July 27, 2010 No. 193-FZ "On an Alternative Dispute Resolution Procedure with the Participation of a Mediator (Mediation Procedure)" [14] does not apply to criminal legal relations. Accordingly, the ARS used in the practice of restorative justice in foreign countries are not used in Russian criminal proceedings due to the lack of legal regulation. However, if we proceed from the understanding of "alternative dispute resolution" as procedures that exist not only in parallel with the judicial system, but also directly in it as an alternative to a full-scale legal process, then yes, today such procedures are fixed in the criminal process. However, these ARSs are not like the ARSs in the framework of restorative justice of foreign countries.

Due to the ongoing humanization of criminal law and modern criminal policy in general, today, Russian criminal proceedings cannot be called puni-

tive. The criminal law provides various grounds for exemption from criminal liability and punishment, changes the approach to the offender, and the norms of criminal and criminal procedure law encourage the restoration of relations violated by the crime, including compensation for damage to the victim, active participation in such resolution of the criminal legal conflict of the guilty person. This approach can be called restorative in the framework of the restorative model of criminal proceedings. But we emphasize once again that this approach is not restorative justice. Therefore, in the Russian criminal proceedings there are elements of not restorative justice, but a restorative approach.

Another question is whether it is necessary to introduce ARS into the Russian criminal proceedings, such as in foreign countries? So, with the introduction of mediation as an alternative way to resolve criminal law conflicts in Kazakhstan, the judicial system has not been unloaded, mediation in criminal cases is extremely rare compared to the civil process [15, p. 152–153], there are many problematic issues in legal regulation [16; 17, p. 113; 18, p. 73].

At the same time, mediation introduced in the Kazakhstani criminal process does not contribute to reducing crime, since “the expansion of the institution of reconciliation has led to an increase in the number of cases of repeated commission of criminal offenses, including on a systematic basis, by persons exempted from criminal liability. This especially affected offenses against property” [19, p. 95–96].

Undoubtedly, using mediation, the population of correctional institutions is reduced, but, as practice shows, it does not contribute to strengthening the rule of law. And thus one does not have to talk about the rule of law in its idealistic sense [20, p. 5]. Therefore, mechanically transferred from the practice of ARS of foreign countries, without detracting from its merits, mediation in criminal cases still does not take root in Kazakhstan, although almost nine years have passed since its introduction.

In this regard, the modernization of criminal proceedings to expand the dispositive principles should be carried out thoughtfully. And when resolving the issue positively about introducing ARS as ways to optimally balance public and private interests in criminal justice, it is necessary to gradually incorporate them into criminal proceedings, possibly even starting with an experimental introduction.

**Bibliographic list**

1. Zer H. Restorative justice: a new look at crime and punishment: Per. from English / Total ed. L.M. Karnozova. Comment L.M. Karnozova and S.A. Pashina. Moscow: MOO Center for Judicial Legal Reform, 2002. 142 p.

2. Marshall T. Restorative justice: An overview. London: Home Office, Research, Development & Statistics Directorate, 1999. 36 p.

3. Oliveira M., Kinnunen A., Karia K. Theme II “Securing Justice” – action 5: Regional scale for 6 Eastern Partnership countries. The draft regional dialogue on judicial reform in the countries of the Eastern Partnership. Working Group on Regional Dialogue on the Reform of the Judiciary in the Eastern Partnership Countries // Expert report on the results of the meeting of the working group on the issue: Extrajudicial dispute resolution mechanisms (WMD) with a focus on the following issues: Crim-

inal restorative justice and mediation in the civil process (g. Strasbourg, September 26, 2016). Strasbourg, 2016. 52 p.

4. Groenheisen M. Mediation of the victim and the offender: legal and procedural guarantees. Experiments and legislation in some European countries // Restorative justice / Ed. I.L. Petrukhina. Moscow: MOO Center "Judicial and Legal Reform", 2003. P. 12–40.

5. Matveeva Ya.M. The Institute for Exemption from Criminal Liability in Russian Criminal Law: Modernization and the Search for Alternative Ways to Settle a Criminal Law Conflict: Dis. ... cand. legal Sciences: 12.00.08. St. Petersburg, 2016. 221 p.

6. Popadenko E.V. Alternative means of resolving criminal law conflicts: Russian and foreign experience: author. dis. ... cand. legal Sciences: 12.00.08. Krasnodar, 2008. 28 p.

7. Kisileva O.P. Alternative methods for resolving legal conflicts in criminal proceedings: the experience of the Federal Republic of Germany // Bulletin of restorative justice. 2017. No. 14. P. 196–205.

8. Zaitseva L.L. Alternative resolution of criminal law conflicts in the legislation of the Republic of Belarus // Actual problems of legal education in the context of teaching alternative dispute resolution as an approach to ensuring human rights: proceedings of the Intern. scientific method. conf., Minsk, Nov 29. – Dec 3 2016 / editorial: S.A. Balashenko (ed. Ed.) [Et al.]. Minsk: Publ. BSU Center, 2016. P. 199–207.

9. Kruglikov L.L., Popadenko E.V. Alternative means of resolving criminal law conflicts in Russian criminal law // Actual problems of economics and law. 2007. No. 3. P. 157–160.

10. The Criminal Code of the Russian Federation of June 13, 1996 No. 63-FZ (as amended on July 29, 2018) [Electronic resource] // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/.

11. The Code of Criminal Procedure of the Russian Federation dated December 18, 2001 No. 174-FZ (as amended on April 24, 2020) [Electronic resource] // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_ 34481/.

12. Kuzmina O.V. Alternative methods for resolving criminal law conflicts and the effectiveness of criminal proceedings // Legal regulation: problems of efficiency, legitimacy, justice: Proceedings of the international scientific conference (Voronezh, June 2–04, 2016) / [redkoll: Denisenko V.V. (ed.), Belyaev M.A.]. Voronezh: SCIENCE-UNIPRESS, 2016. 624 p.

13. Ryabtseva E.V. Restorative justice as an alternative form of resolving criminal law conflicts: international and Russian experience // Actual problems of legal education in the context of teaching alternative dispute resolution as an approach to ensuring human rights: proceedings of the Intern. scientific method. conf., Minsk, Nov 29 – Dec 3 2016 / editorial: S.A. Balashenko (ed. Ed.) [Et al.]. Minsk: Publ. BSU Center, 2016. 359 p.

14. Federal Law of July 27, 2010 No. 193-FZ "On an Alternative Dispute Resolution Procedure with the Participation of a Mediator (mediation procedure)" [Electronic resource] // http://www.consultant.ru (Date of access: 05/06/2019).

15. Mitskaya E.V. On the issue of reconciliation in criminal matters through mediation // Theory of State and Law. 2018. No. 4. P. 149–156.

16. Mitskaya E.V., Mamatai U. Application of mediation under the new Criminal and Criminal Procedure Codes of the Republic of Kazakhstan // Web of Scholar. 2016. No. 44 (4). P. 17–19; Komarov S.A., Bizhan N.R. The introduction of mediation in the process of formation of the rule of law: Article // Legal Thought. 2012. No. 6. P. 50-54.

17. Mitskaya E.V. Mediation in the criminal process of the Republic of Kazakhstan // Scientific. Yearbook of the Institute of Philosophy and Law Ural, branch of Ros. Acad. Sciences, 2018. V. 18. Issue 3. P. 103–121.

18. Mitskaya E.V. Pre-trial mediation in criminal matters: state and development prospects // Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan. Astana. No. 4 (58) – 2019.- P.71–80.

19. Shirinsky D.A. On mediation in the criminal process // Prosecutor's supervision: history, present and development prospects: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference dedicated to the 95th birthday of the Prosecutor of the Kazakh SSR, State Counselor of Justice of the 1st class, US S. Seitova – Astana: Academy of Law Enforcement Agencies under the General Prosecutor's Office of the Republic of Kazakhstan, 2018. P. 5–98.

20. *Natalya A. Bobrova, Elvis A. Jalilov, Sergey A. Komarov, Alexander V. Markin Rudolf L. Khachaturov*. Concepto de relaciones jurídicas y delitos // Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores. Año: VII. Número: Edición Especial. Artículo No. 26. Período: Diciembre, 2019. P. 1–23.

**For citation:** Mitskaya E.V. On alternative forms of resolving criminal law conflicts // Legal Thought. 2020. No. 1 (117). P. 165–170.

# В помощь лектору

**УДК 343.326**
**ББК Х629.431.1,0**
**DOI: 10.25839/MATGIP.2020.117.1.011**

## Лекция: «Преступления против мира и безопасности человечества: современные формы терроризма и экстремизма»*

**А.И. Бастрыкин****

**Аннотация**. В данной лекции содержится практический материал, отражающий противодействие международным террористическим группировкам на современном этапе. Исследуется опыт пресечения распространения противоправной информации. Обосновывается важность целенаправленного взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества в сфере противодействия экстремизму и терроризму. Автор предлагает внимательно проанализировать действующую нормативную правовую базу с целью ее корректировки в направлении ужесточения уголовной ответственности за участие в террористической деятельности.

**Ключевые слова**: правонарушения, терроризм, экстремизм, международные террористические группировки, миграция, уголовное законодательство, Следственный комитет, информационное противодействие.

Россия сегодня находится в условиях, когда международные террористические группировки угрожают безопасности граждан всех цивилизованных стран. В настоящее время террористам из ИГИЛ, Джабхат ан-Нусры и других подобных международных террористических группировок (а фактически – террористическим армиям) удалось поставить под контроль часть территорий в Сирии и Ираке. Они пытаются через свои «ячейки» распространить влияние на другие страны, включая Российскую Федерацию, совершают теракты по всему миру.

Достаточно напомнить, что только в 2017 г. террористами из ИГИЛ, а также примкнувшими к ним экстремистами из числа беженцев Северной

---

* Доп. см.: *Бастрыкин А.И.* Особенности расследования уголовных дел о совершении преступлений, связанных с проявлениями экстремизма и терроризма гражданами Российской Федерации в составе международной террористической организации [Текст]. – СПб.: Санкт-Петербургский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России): Артифо, 2017. – 69 с.

** *Бастрыкин Александр Иванович*, председатель Следственного комитета Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации. E-mail: lawinst-spb@mail.ru

Африки и Ближнего Востока, где продолжаются кровавые конфликты, совершены резонансные теракты: в Стокгольме 7 апреля грузовик врезался в пешеходов на ул. Дроттнинггатан; в Париже 20 апреля террорист ИГИЛ открыл огонь по полицейским; в Великобритании, считавшейся «стабильной» в плане безопасности страной, совершены несколько террористических актов, в том числе взрыв после концерта на стадионе «Манчестер Арена» 23 мая.

При этом, прогнозируемое обострение ситуации с началом участия Воздушно-космических сил России в боевых действиях против террористов в Сирийской Арабской Республике подтверждается исходящими угрозами от ИГИЛ и других международных террористических организаций.

Достаточно сказать, что в конце августа 2017 г. сотрудниками России задержаны два уроженца Средней Азии, готовивших теракты накануне Дня знаний – 1 сентября 2017 г. (один из них готовился произвести самоподрыв в общественном месте, другой – напасть на граждан с холодным оружием). Причем один из задержанных разместил в сети Интернет обращение к членам террористической организации «Исламское государство», в котором дал так называемую «клятву верности террористам».

Кроме того, в 30 сентября 2017 г. сотрудниками ФСБ России на Смольной улице Москвы были задержаны два уроженца Дагестана (входили в так называемую спящую ячейку запрещенного в России «Исламского государства»), планировавших совершение терактов. У задержанных были изъяты две гранаты РГД-5, пистолет Макарова с патронами, а также заготовки взрывных устройств.

*Справка.* На состоявшемся 13 декабря 2016 года в г. Москве совместном заседании Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба отмечено, что в результате упреждающих действий правоохранительных органов в 2016 году удалось предотвратить на стадии подготовки 42 преступления террористической направленности. Кроме того, нейтрализованы 129 боевиков, в том числе 22 главаря бандитского подполья, включая главаря так называемого «Вилаята Кавказ», позиционирующего себя главарем ИГИЛ на Северном Кавказе.

Таких примеров много. Они свидетельствуют о достаточно высоком профессионализме оперативных подразделений ФСБ и МВД России.

Вместе с тем сложная оперативная обстановка требует координации усилий всех противодействующих экстремизму и терроризму структур, ужесточения контроля миграционных потоков (а также социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов), пресечения вербовочной деятельности со стороны международных террористических организаций, ликвидации ресурсного и финансового обеспечения бандитских групп.

Помимо этого, необходимо системно подходить к разработке уголовно-правовых мер по противодействию экстремизму и терроризму.

* * *

С момента своего образования Следственный комитет РФ неоднократно поднимал вопрос об усилении уголовной ответственности за экстремизм и терроризм.

В итоге в УК РФ внесены существенные поправки, ужесточающие уголовную ответственность за экстремистские и террористические преступления, уточнено понятие «финансирование терроризма», введена уголовная ответственность за реабилитацию нацизма [1, ст. 354.1].

Кроме того, Федеральным законом от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» [2] Уголовный кодекс дополнен ст. 205.6 «Несообщение о преступлении», устанавливающей ответственность за несообщение в органы власти, уполномоченные рассматривать сообщения о преступлении, о лице (лицах), которое, по достоверно известным сведениям готовит, совершает или совершило хотя бы одно из преступлений террористической направленности.

Помимо этого, Уголовный кодекс РФ дополнен новой ст. 361 «Акт международного терроризма», выделяющей в отдельный состав совершение вне пределов территории Российской Федерации взрыва, поджога или иных действий, подвергающих опасности жизнь, здоровье, свободу или неприкосновенность граждан России в целях нарушения мирного сосуществования государств и народов либо направленных против интересов нашей страны [1].

Именно по этой статье Главным управлением по расследованию особо важных дел Следственного комитета РФ возбуждено уголовное дело по факту убийства 19 декабря 2016 г. Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации в Турецкой Республике Андрея Карлова. В рамках уголовного дела в соответствии с нормами российского уголовно-процессуального законодательства и международного права проводятся следственные действия, направленные на установление всех возможных причастных к подготовке и нападению на российского дипломата лиц.

Касаясь вопроса об информационном противодействии экстремизму, следует отметить, что в Российской Федерации в 2013 г. был принят Федеральный закон о блокировке экстремистских сайтов [3]. В ноябре 2014 г. Президентом Российской Федерации утверждена Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации [4].

Это позволяет Следственному комитету Российской Федерации совместно с другими государственными органами, прежде всего с Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Минюстом России, оперативно реагировать на провокации экстремистов использующих Интернет-ресурсы для разжигания национальной и религиозной вражды. Своевременно удалять информацию, содержащую призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.

* * *

Ситуация в области противодействия экстремизму и терроризму в России остается непростой.

К примеру, в 2016 г. следователями Следственного комитета РФ возбуждены 882 уголовных дела о преступлениях экстремистской направленности и 283 дела о преступлениях террористического характера.

В суд направлены 522 уголовных дела об экстремизме и 98 дел о терроризме. По большинству из оконченных дел уже вынесены обвинительные приговоры.

Так, совместно с сотрудниками ФСБ России следователями Главного следственного управления были изобличены члены банды Галлиева, которые, проповедуя идеи радикального ислама, совершили серию подрывов объектов топливно-энергетического комплекса в ряде субъектов Приволжского федерального округа (в республиках Башкортостан, Татарстан, в Кировской, Ульяновской и Самарской областях).

В ходе следствия перекрыты каналы финансирования банды, изъято значительное количество экстремистской литературы. Установлены пути, по которым члены банды получали оружие, методическую литературу по осуществлению террористических актов (изготовлению и использованию взрывных устройств), идеологические материалы, пропагандирующие так называемый Джихад. В настоящее время большинство членов банды осуждены к длительным срокам лишения свободы (в том числе главарь банды Галлиев – к 22 годам лишения свободы).

Кроме того, в Уральском федеральном округе пресечена деятельность Юсупова, который, совершая разбойные нападения на граждан, одновременно осуществлял подготовку к выезду в Сирийскую Арабскую Республику для участия в деятельности международных террористических организаций.

Помимо этого, Главным следственным управлении Следственного комитета РФ по Северо-Кавказскому федеральному округу расследовано уголовное дело в отношении жителя Республики Дагестан Девлетмурзаева, который осуществлял сбор нежных средств (в сумме свыше 650 тыс. руб. на свою банковскую карту и банковскую карту своей матери) для участия жителей Республики Саха (Якутия) и Ставропольского края в деятельности, запрещенной в России террористической организации ИГИЛ.

Приведенные примеры наглядно свидетельствуют о согласованных действиях следователей Следственного комитета и сотрудников оперативных подразделений МВД и ФСБ России по активному пресечению деятельности экстремистов и террористов.

Что касается расследования обстоятельств уголовного дела о террористическом акте в метрополитене г. Санкт-Петербурга, совершенном 3 апреля 2017 г., Главным управлением по расследованию особо важных дел, расследование этого трагического для всей страны теракта, когда погибли 16 человек, продолжается. На данный момент по уголовному делу проходит свыше 10 фигурантов, всем им предъявлены обвинения по п. «б» ч. 3 ст. 205 и ч. 2 ст. 222.1 УК РФ (совершение террористического акта, незаконный оборот взрывчатых веществ или взрывных устройств). В настоящее время следователи продолжают установление всех обстоятельств теракта. Ведется работа с потерпевшими, проводятся необходимые экспертизы, отрабатываются связи фигурантов уголовного дела. По итогам расследования уго-

ловного дела будет дана всесторонняя правовая оценка действиям всех лиц, причастных к этому террористическому акту.

Если проанализировать показатели статистики в 2017 г., то в первом полугодии в Российской Федерации зарегистрированы 848 преступлений экстремистской направленности, что на 2 % больше, чем за аналогичный период 2016 г.

В первом полугодии 2017 г. зарегистрировано уменьшение на 14,2% количества преступлений террористического характера. Всего зарегистрировано 1126 преступлений (для сравнения, за 6 месяцев 2016 г. – 1312).

Предотвращены на стадии приготовления, покушения 58 преступлений (в 2016 г. – 78).

112 преступлений террористического характера совершены с использованием сети Интернет (в 2016 г. таких было 106), связаны с финансированием терроризма.

Из числа преступлений экстремистской направленности зарегистрированы следующие составы преступлений, совершенных по мотивам национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды:

одно убийство (п. «л» ч. 2 ст. 105 УК РФ) – одно (в 2016 г. – 0);

умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (п. «е» ч 2 ст. 111 УК РФ) – два (в 2016 г. – 0);

умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (п «е» ч. 2 ст. 112 УК РФ) – два (2016 г. – 0);

умышленное причинение легкого вреда здоровью (п. «б» ч 2 ст. 115 УК РФ) – 13 (в 2016 г. – 7);

побои (п. «б» ч. 2 ст. 116 УК РФ) – семь (в 2016 г. – 29);

угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ч. 2 ст. 119 УК РФ) – пять (в 2016 г. – 11);

хулиганство (п. «б» ч. 1 ст. 213 УК РФ) – четыре (в 2016 г. – 7);

вандализм (ч. 2 ст. 214 УК РФ) – три (в 2016 г. – 1).

*Кроме того, зарегистрированы:*

174 преступления, предусмотренных ст. 280 УК РФ «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности» (для сравнения в 2016 г. – 179), в том числе с использованием сети Интернет – 154 (в 2016 г. – 138);

14 преступлений по ст. 280.1 УК РФ «Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации» (в 2016 г. – 12), совершенные с использованием средств массовой информации, в том числе информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть Интернет (ч. 2 ст. 280.1 УК РФ) (в 2016 г. – 11);

558 преступлений по ст. 282 УК РФ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства» (в 2016 г. – 547), в том числе с использованием сети Интернет – 436 (в 2016 г. – 369);

16 преступлений по ст. 282.1 УК РФ «Организация экстремистского сообщества » (в 2016 г. – 11);

30 преступлений по ст. 282.2 УК РФ «Организация деятельности экстремистской организации» (в 2016 г. – 17);

1 преступление по ст. 282.3 «Финансирование экстремистской деятельности» (в 2016 г. – 2);

2 преступления по ст. 354.1 УК РФ «Реабилитация нацизма» (в 2016 г. – 3).

Выявлено 501 лицо, совершившее преступления экстремисткой направленности, что на 14 % больше, чем в 2016 г., когда были выявлены 438 лиц.

В январе-июне 2017 г. следственными органами Следственного комитета Российской Федерации возбуждены 16 уголовных дел по ст. 280 УК РФ (в 2016 г. – 16); 495 – по ст. 282 УК РФ (в 2016 г. – 447); 4 – по ст. 282.1 УК РФ (в 2016 г. – 9); 17 по ст. 282.2 УК РФ (в 2016 г. – 5).

Следователями Следственного комитета РФ направлены с обвинительным заключением 314 уголовных дел о преступлениях экстремистской направленности, предусмотренных ст. 280, 282, 282.1, 282.2 УК РФ, что на 26,1 %, больше, чем за 6 месяцев 2016 г.

Как видно из приведенных данных, преобладает и имеет тенденцию к росту количество преступлений, совершенных с использованием сети Интернет.

В связи с этим, для блокировки экстремистских сайтов Председателем СК РФ на оперативных совещаниях, проведенных в федеральных округах в 2017 г., дано указание активнее взаимодействовать с органами прокуратуры и Роскомнадзором, куда оперативно направлять полученные в ходе следствия материалы, подтверждающие распространение в Интернете противоправной информации (как правило, это текстовые и аудиовизуальные материалы, связанные с деятельностью международных террористических организаций, а также призывы оказывать финансовую помощь террористическим группам с указанием номеров мобильных телефонов, QIWI-кошелька и иных платежных реквизитов).

Положительный опыт такой работы уже накоплен.

Так, уже заблокированы такие сайты, как «Кавказ-центр», «Имарат Кавказ» и ряд других, которые осуществляли информационное обеспечение деятельности участников бандформировании Северно-Кавказского федерального округа, подробно освещали совершаемые ими убийства сотрудников правоохранительных органов и нападения на здания органов власти.

Подобные методы экстремистов и террористов должны без промедления пресекаться, чтобы не дать им даже малейшего шанса для расшатывания общественно-политической обстановки в стране.

* * *

Сложная оперативная обстановка требует четкой координации усилий всех противодействующих экстремизму и терроризму структур.

В целом такая координация осуществляется в соответствии Указом Президента России от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» [6] Национальным антитеррористическим комитетом, в состав которого Указом Президента Российской Федерации от 26.06.2013 № 579 был включен Председатель Следственного комитета Российской Федерации [7].

В целях повышения качества и результатов по раскрытию и расследованию преступлений указанной категории Следственным комитетом РФ

издано распоряжение о совершенствовании работы по организации и расследованию преступлений экстремистской и террористической направленности.

Кроме того, в Главном следственном управлении Следственного комитета РФ по Северо-Кавказскому федеральному округу несколько лет успешно действует межведомственная оперативная группа, а в каждом субъекте Российской Федерации этого округа работают постоянно действующие межведомственные координационно-аналитические следственно-оперативные группы. Их основная задача – раскрытие и расследование убийств, а также преступлений экстремистской направленности и террористического характера.

Достаточно сказать, что благодаря слаженным действиям таких групп изобличены члены бандподполья, совершившие диверсию на Баксанской гидроэлектростанции в Кабардино-Балкарской Республике. В Республике Дагестан в короткие сроки были раскрыты убийства заместителя начальника штаба Северо-Кавказского регионального командования внутренних войск МВД России, заместителя прокурора города Махачкалы, министра внутренних дел и начальника тылового подразделения МВД Республики Дагестан, а также целый ряд других особо опасных преступлений.

Помимо этого, следователи Главного следственного управления Следственного комитета РФ по Северо-Кавказскому федеральному округу продолжают совершенствовать методики расследования уголовных дел указанной категории. На практических занятиях обсуждаются сложные вопросы стратегии и тактики Расследования уголовных дел в целях выработки единообразного подхода к организации предварительного следствия и недопущению фактов, негативно влияющих на его исход. Большое внимание уделяется аналитической работе.

Так, в 2016 и 2017 гг. Главным следственным управлением Следственного комитета РФ по Северо-Кавказскому федеральному округу подготовлены и направлены в следственные управления по субъектам Северо-Кавказского и Южного федеральных округов следующие информационные письма:

«Анализ следственной практики раскрытия преступлений террористической направленности, совершенных путем взрыва»;

«Об изучении уголовных дел, возбужденных в отношении лиц, принимавших участие в террористической деятельности на территории Сирийской Арабской Республики»;

«О применении членами незаконных вооруженных формирований на территории Республики Дагестан самодельных взрывных устройств нового типа («ударное ядро»);

«Положительный опыт проведения психофизиологических исследований (ПФИ) с применением полиграфа при расследовании преступлений террористической направленности» (СУ СК России по Республике Дагестан).

Кроме этого, в Главном следственном управлении по СКФО подготовлены методические рекомендации: «Особенности расследования уголовных дел о совершении преступлений гражданами РФ в составе международной террористической организации».

Наряду с этим Следственным комитетом РФ создана и ведется база данных самодельных взрывных устройств, которая содержит сведения о со-

вершении на территории Российской Федерации преступлений с применением самодельных взрывных устройств.

Эти организационные меры позволили оперативно пресечь деятельность нескольких десятков преступных группировок, совершавших особо опасные преступления по мотивам национальной, расовой и религиозной ненависти, включая убийства сотрудников правоохранительных органов.

Приведу лишь несколько характерных примеров.

Так, по результатам нашего расследования к длительным срокам лишения свободы осуждены:

несколько участников преступного сообщества, возглавляемого Асланом Гагиевым, совершившие в 2004–2014 гг. 60 убийств (в том числе сотрудников правоохранительных органов) на территории Республики Северная Осетия-Алания и других субъектов Российской Федерации; Али Тазиев, один из приспешников Шамиля Басаева и организатор банды, на счету которой 78 убийств, в том числе сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих в Северо-Кавказском федеральном округе;

участники банды, совершившие убийство сотрудника отдела вневедомственной охраны по г. Каспийску Росгвардии Магомеда Нурбагандова (удостоенного посмертно Указам Президента РФ звания Героя России);

бывший мэр Махачкалы Сайд Амиров и его подельники, готовившие террористический акт против главы регионального Пенсионного фонда.

Кроме того, следователями Главного следственного управления по Северо-Кавказскому федеральному округу совместно с сотрудниками ФСБ России изобличены 6 участников банды так называемого Хасавюртовского сектора, совершивших теракт около здания МВД России в г. Пятигорске в 2013 году. Приговором суда все они осуждены к длительным срокам лишения свободы.

Изоляция от общества этих и других особо опасных преступников в значительной мере позволила нанести ощутимый урон бандподполью.

* * *

В целях активного пресечения экстремизма представляется целесообразным предусмотреть внесудебный (административный) порядок включения информации в федеральный список экстремистских материалов, а также блокировки доменных имен сайтов, которые распространяют данную информацию. При этом, если обладатели такой информации не считают ее экстремистской, пусть обжалуют соответствующие действия уполномоченных госорганов в суд.

Считаю, что такой порядок даст возможность более оперативно реагировать на пропаганду экстремизма в Интернете. По Данным ФСБ России, озвученным 4 октября 2017 г. на Совещании руководителей спецслужб, органов безопасности и правоохранительных органов иностранных государств-партнеров ФСБ России, у международных группировок экстремистов и террористов более 10 тысяч сайтов в Интернете, а в социальных сетях Русскоязычного сегмента экстремистами создаются «закрытые группы», в которых ведется психологическая обработка для вербовки сторонников террористов.

Здесь уместно привести в качестве примера методы по пресечению распространения противоправной информации в Китайской Народной Республике.

Так, Министерство промышленности и информатизации Китая в 2016 г. ввело запрет на работу электронных СМИ, полностью или частично принадлежащих иностранным резидентам. Теперь такие СМИ больше не смогут распространять информацию через сеть Интернет, в лучшем для них случае – только посредством печатных изданий. Китайские СМИ будут сотрудничать с иностранными онлайн-СМИ только при наличии разрешения на это Министерства. В руководстве национальных СМИ смогут работать только граждане Китая, а серверы онлайн-СМИ могут находиться только в КНР.

Представляется, что в разумной мере этот опыт вполне можно взять на вооружение и в России.

Помимо этого, в целях пресечения экстремизма следует ужесточить порядок выезда российской молодежи, исповедующей ислам, на учебу в зарубежные теологические учебные заведения.

Учитывая имеющиеся факты выезда из России в «горячие точки» радикально настроенных лиц (и въезда оттуда), в первую очередь из числа молодежи, необходимо принять дополнительные меры к исправлению ситуации.

Важнейшим условием успешной реализации задач, стоящих перед Следственным комитетом РФ в сфере противодействия экстремизму и терроризму, является целенаправленное взаимодействие с институтами гражданского общества.

В этом направлении следует усилить антиэкстремистскую работу с участием представителей Минпросвещения России, Минобрнауки России, МВД России, Роскомнадзора, Росмолодежи и Роспечати, шире привлекать общественность и средства массовой информации, молодежные и студенческие организации, волонтеров, преподавательский состав вузов, а в наиболее проблемных регионах – инициировать профилактическую работу на уровне средних образовательных учреждений.

Особая роль в осуществлении этой работы принадлежит общественным советам при следственных органах Следственного комитета Российской Федерации, деятельность которых позволяет на постоянной основе объединить усилия их работников и наиболее авторитетных представителей общественности для достижения общих целей по укреплению правопорядка.

Касаясь этого важного вопроса, следует отметить, что в целях противодействия различного рода попыткам дестабилизировать обстановку в стране необходима продуманная и последовательная концепция информационной политики.

Представляется важным определиться с пределами цензурирования в России глобальной сети Интернет и средств массовой информации, так как эта проблема в настоящее время вызывает острые дискуссии в свете активизации защитников прав на свободу получения и распространения информации.

Для разоблачения истинных целей и намерений исламских экстремистов, установления несостоятельности их теоретических подходов, проти-

воречащих реалиям современного мира и коренным интересам исламских стран, представляется полезным регулярно проводить на площадке Государственной Думы ФС РФ парламентские слушания с привлечением экспертов ФСБ России, а также представителей официальных мусульманских конфессиональных организаций, исповедующих ислам. Материалы таких слушаний должны широко освещать СМИ.

На государственных и общественных телеканалах целесообразно сократить в телепрограммах объемы показа нравственно немотивированных насилия и агрессии.

В целом Следственный комитет РФ поддерживает мнение Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина о том, что для уголовного преследования глав террористических групп и движений назрела необходимость учредить особый международный трибунал под эгидой ООН, подобно тем, что были созданы по бывшей Югославии и Руанде.

Отдельно следует отметить, что после исторического воссоединения Крыма с Россией Следственным комитетом РФ совместно с другими правоохранительными органами проводится активная работа по предупреждению экстремизма и терроризма в Крыму. Мы сталкиваемся с попытками сформировать антироссийские настроения путем фальсификации сведений об исторических фактах и искажения трактовки современных событий, чтобы поставить под сомнение результаты референдума о присоединении Крыма к Российской Федерации.

Создана межведомственная рабочая группа по координации Деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия проявлениям экстремистской и террористической деятельности. Образована постоянно действующая следственно-оперативная группа по раскрытию умышленных убийств.

Эти организационные меры и нацеленность на конечный результат позволили значительно активизировать работу по раскрытию и расследованию указанных преступлений совершенных, в том числе, с применением огнестрельного оружия.

Например, по результатам расследования Главного Следственного управления Следственного комитета по Республике Крым в г. Симферополе вынесен приговор активному участнику массовых беспорядков в феврале 2014 года в г. Киеве, незаконно хранившему по месту жительства огнестрельное оружие, причинившего телесные повреждения сотруднику крымского спецподразделения «Беркут». Виновному назначено наказание в виде четырех лет и двух месяцев лишения свободы.

* * *

С учетом того, что вербовщики террористической организации ИГИЛ целенаправленно используют среду мигрантов для радикализации не сумевших адаптироваться в России граждан ближнего зарубежья, стремятся создать так называемые «спящие ячейки», которые можно мобилизовать на теракты, думается, что необходимо принять комплексные меры, в том числе законодательного характера, для ужесточения контроля миграционных потоков.

В настоящее время вопросы миграции в общей сложности регулируют свыше 700 нормативных актов. Назрел вопрос о кодификации миграционного законодательства, где надо указать все формы миграции, а также нормы, связанные с регистрацией иностранцев и выдачей квот на занятие трудовой деятельностью, четко определив порядок учета мигрантов, их дактилоскопирования и другие виды контроля. Здесь же следует закрепить порядок взаимодействия всех правоохранительных органов по пресечению незаконной миграции, что позволит осуществлять более действенный и результативный миграционный контроль.

Представляется, что именно такие меры послужат главной цели – не только оперативно пресекать правонарушения в сфере миграции, но и своевременно их предупреждать.

В целях эффективной профилактики экстремизма территориальным органам Федеральной службы исполнения наказании необходимо разработать дополнительные профилактические и административные меры, направленные на снижение степе влияния радикалов на осужденных, на воспрепятствование осуществлению бывшими членами бандподполья идеологической обработки контингента учреждений пенитенциарной системы, а также вербовки среди них своих новых сторонников.

Примеры такого влияния уже имеются.

Так, по результатам расследования Главного следственного правления Следственного комитета по г. Москве в августе 2016 г. суд приговорил к четырем годам лишения свободы Юсупова за призывы к сокамерникам в следственном изоляторе после отбытия наказания присоединиться к террористам ИГИЛ, воюющим в Сирии.

Следственным комитетом РФ также неоднократно предлагалось принять дальнейшие меры к ужесточению контроля распространения SIM-карт, принимая строгие административные меры, включая приостановление деятельности и лишение лицензии операторов мобильной связи, не соблюдающих правила предоставления услуг связи по предъявлению документов, удостоверяющих личность. Помимо этого, считаем, что необходимо принять действенные меры к запрету торговли SIM-картами вне официальных офисов операторов мобильной связи.

В целях противодействия экстремизму и терроризму необходимо также принять меры к закреплению на законодательном уровне сроков хранения сведений о получателях оружия на заводах-изготовителях минимум 40–50 лет, обязательного клеймения оружия, позволяющего проследить его путь от изготовителя к потребителю, а также создания базы данных, обеспечивающей ведение подобного контроля и доступной для работы следователей по указанной категории уголовных дел.

Кроме того, Следственным комитетом РФ поддерживается предложение ФСБ России о создании на международной арене общей базы данных иностранных террористов-боевиков и разработке дополнительных способов установления их местонахождения, что позволит поставить барьер для перемещения террористов в нашу страну.

Еще одна мера, способствующая эффективной борьбе с экстремизмом, терроризмом и другими опасными проявлениями преступности – конфи-

скация имущества как вид уголовного наказания. Соответствующие законодательные предложения подготовлены и нуждаются в скорейшей законодательной реализации.

К сожалению, этот процесс неоправданно затянулся, но мы прилагаем усилия для его реализации.

Следственный комитет РФ выступает за введение уголовной ответственности в отношении юридических лиц, без которой невозможно экстерриториальное уголовное преследование иностранных организаций, финансирующих терроризм, спонсирующих дестабилизацию политической обстановки, а также другие транснациональные преступления, совершаемые на территории России.

Без этого института невозможна и репатриация капитал нажитого преступным путем и выведенного за рубеж.

Особо подчеркну, что Следственный комитет Российской Федерации не остается в стороне от трагических событий на юго-востоке Украины.

Оперативно возбуждается уголовное преследование военных преступников и националистов, от рук которых гибнет мирное население, наши соотечественники. Всего с 2014 г. по настоящее время возбуждены 128 уголовных дел, по которым привлекаются к уголовной ответственности около 100 лиц, в числе которых высокопоставленные должностные лица Минобороны Украины (в том числе министр обороны Украины, его заместители, начальник генштаба и его заместители).

Указанные лица в нарушение Протокола о прекращении применения оружия на юго-востоке Украины и Меморандума к нему, а также положений Конвенции о защите гражданского населения во время войны, Конвенции о правах ребенка, Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него и других нормативных правовых актов отдавали заведомо преступные приказы о проведении прицельных артиллерийских обстрелов из тяжелых видов вооружения объектов гражданской инфраструктуры и населенных пунктов самопровозглашенных Донецкой и Луганской народных республик. В результате таких преступных действий погибли и получили тяжелые ранения сотни гражданских лиц, в том числе детей.

Эти уголовные дела всесторонне расследуются, собираются необходимые доказательства, чтобы виновных лиц настигло справедливое возмездие. Это лишь вопрос времени.

В условиях сложной международной обстановки важно принять и другие действенные меры к обеспечению адекватной реагирования на возрастающие экстремистские проявления и террористические угрозы, наращивать усилия, направленные на дальнейшее снижение активности бандподполья на Северном Кавказе.

В качестве дополнительной меры необходимо совместно с законодателями еще раз внимательно проанализировать действующую – нормативную правовую базу с целью ее корректировки в направлении ужесточения уголовной ответственности за участие в террористической деятельности.

Это касается также усиления противодействия так называемо телефонному терроризму. В частности, предлагается в ст. 207 УК РФ увеличить

санкции в виде лишения свободы с тем, чтобы повысить предупредительное значение этой нормы, а также дать возможность осуществлять весь необходимый комплекс оперативно-розыскных мероприятий в целях установления виновных лиц, подготавливающих либо совершающих указанные опасные преступления.

Что касается вопроса об использовании в нашей стране для расчетов виртуальных валют (криптопвалют), то технология их использования привлекательна не только для финансовых учреждений, но и для криминальных и террористических структур. Налоговые и правоохранительные органы не могут воздействовать на транзакции участников платежной системы, так как не используются данные владельцев адресов. Эту угрозу следует не только осознать, но и предвосхитить.

В завершение хочу обратить внимание на положения Концепции внешней политики, которую Президент Российской Федерации утвердил 30 ноября 2016 г. [5].

Это обновленная Концепция. В ней нашла отражение идея о том, что глобальная террористическая угроза приобрела качественно новый характер с появлением международной террористической организации «Исламское государство» и подобных ей объединений, поднявших насилие на невиданный уровень жестокости, претендующих на создание собственного государственного образования и усиливающих свое влияние на территории от Атлантического побережья до Пакистана.

Согласно Концепции, главным направлением в борьбе с терроризмом должно стать создание широкой международной антитеррористической коалиции на прочной правовой базе, на основе эффективного и системного взаимодействия государств, без политизации и двойных стандартов, активно использующей возможности гражданского общества, прежде всего в целях предупреждения терроризма и экстремизма, противодействия распространению радикальных идей.

**Библиографический список**

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

2. Федеральный закон от 06.07.2016 № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 28. – Ст. 4559.

3. Федеральный закон от 28.12.2013 № 398-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» //Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 52 (часть I). – Ст. 6963.

4. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753) (документ опубликован не был) // www.consultant.ru

5. Указ Президента РФ от 30.11.2016 № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 49. – Ст. 6886.

6. Указ Президента Российской Федерации от 26.06.2013 № 579 «О внесении изменений в состав Федерального оперативного штаба по должностям, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116, и в состав Национального антитеррористического комитета по должностям, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 2 сентября 2012 г. № 1258» // http://www.kremlin.ru/ acts/bank/37368

7. Указ Президента РФ от 15.02.2006 № 116 (ред. от 25.11.2019) «О мерах по противодействию терроризму» (вместе с «Положением о Национальном антитеррористическом комитете») // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 8. – Ст. 897.

**Для цитирования**: *Бастрыкин А.И.* Лекция: «Преступления против мира и безопасности человечества: современные формы терроризма и экстремизма» // Юридическая мысль. – 2020. – № 1 (117). – С. 171–184.

## Lecture: “Crimes against the peace and security of mankind: modern forms of terrorism and extremism”*

**A.I. Bastrykin****

**Annotation.** This lecture contains practical material that reflects the opposition to international terrorist groups at the present stage. The experience of suppressing the distribution of illegal information is investigated. The importance of targeted interaction of state bodies with civil society institutions in the field of countering extremism and terrorism is substantiated. The author proposes to carefully analyze the current regulatory framework in order to adjust it in the direction of toughening criminal liability for participation in terrorist activities.

**Keywords:** offenses, terrorism, extremism, international terrorist groups, migration, criminal law, Investigative Committee, informational counteraction.

Russia today is in an environment where international terrorist groups threaten the security of citizens of all civilized countries.

Currently, ISIS, Jabhat al-Nusra and other similar international terrorist groups (and, in fact, terrorist armies) have managed to bring some territories in Syria and Iraq under control. They are trying, through their “cells”, to spread influence to other countries, including the Russian Federation, and carry out terrorist attacks around the world.

Suffice it to recall that only in 2017, ISIS terrorists, as well as extremists who joined them from among the refugees of North Africa and the Middle East,

* Additionally see: Bastrykin A.I. Features of the investigation of criminal cases of crimes related to manifestations of extremism and terrorism by citizens of the Russian Federation as part of an international terrorist organization [Text]. St. Petersburg: St. Petersburg Institute (branch) of the Voronezh State University of Law (RPA of the Ministry of Justice of Russia): Arifo, 2017. 69 p.

** *Bastrykin Alexander Ivanovich,* Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation. E-mail: lawinst-spb@mail.ru

where bloody conflicts continue, resonant terrorist attacks were carried out: in Stockholm on April 7, a truck crashed into pedestrians on ul. Drottninggatan; in Paris on April 20, an ISIS terrorist opened fire on police officers; in the UK, which was considered a "stable" country in terms of security, several terrorist acts were committed, including an explosion after a concert at the Manchester Arena on May 23.

At the same time, the predicted aggravation of the situation with the beginning of the participation of the Russian Aerospace Forces in the hostilities against terrorists in the Syrian Arab Republic is confirmed by outgoing threats from ISIS and other international terrorist organizations.

Suffice it to say that at the end of August 2017, Russian officials detained two natives of Central Asia who were preparing terrorist attacks on the eve of Knowledge Day – September 1, 2017 (one of them was preparing to self-mutilate in a public place, the other to attack citizens with cold weapons). Moreover, one of the detainees posted on the Internet an appeal to members of the Islamic State terrorist organization, in which he made the so-called "pledge of allegiance to terrorists".

In addition, in September 30, 2017, FSB officers of Russia on Smolny Street in Moscow detained two natives of Dagestan (they were part of the so-called sleeping cell of the Islamic State banned in Russia) who were planning terrorist attacks. Two RGD-5 grenades, a Makarov pistol with cartridges, and preparations for explosive devices were seized from the detainees.

Reference. At the joint meeting of the National Anti-Terrorism Committee and the Federal Operational Headquarters held on December 13, 2016 in Moscow, it was noted that as a result of the proactive actions of law enforcement agencies in 2016, 42 terrorist crimes were prevented at the preparation stage. In addition, 129 militants were neutralized, including 22 leaders of the gangster underground, including the leader of the so-called "Vilayat Kavkaz", who positions himself as the leader of ISIS in the North Caucasus.

There are many such examples. They indicate a fairly high professionalism of the operational units of the FSB and the Ministry of Internal Affairs of Russia.

At the same time, the difficult operational environment requires the coordination of efforts of all structures opposing extremism and terrorism, tightening control over migration flows (as well as socio-cultural adaptation and integration of migrants), suppressing recruitment activities by international terrorist organizations, and eliminating the resource and financial support of gang groups.

In addition, it is necessary to systematically approach the development of criminal law measures to counter extremism and terrorism.

* * *

Since its inception, the Investigative Committee of the Russian Federation has repeatedly raised the issue of increasing criminal liability for extremism and terrorism.

As a result, the Criminal Code of the Russian Federation has been substantially amended to toughen criminal liability for extremist and terrorist crimes, the concept of "financing of terrorism" has been clarified, and criminal liability for the rehabilitation of Nazism has been introduced [1, Art. 354.1].

In addition, Federal Law of July 6, 2016 No. 375-FZ “On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation regarding the establishment of additional measures to counter terrorism and ensure public safety” [2] Criminal Code supplemented by art. 205.6 “Non-reporting of a crime”, establishing liability for failure to report to authorities authorized to consider reports of a crime about a person (s) who, according to reliable information, prepares, commits, or has committed at least one terrorist crime.

In addition, the Criminal Code of the Russian Federation is supplemented by a new Art. 361 “Act of International Terrorism”, which singles out the commission of an explosion, arson, or other acts outside the territory of the Russian Federation that endanger the life, health, freedom or inviolability of Russian citizens in order to violate the peaceful coexistence of states and peoples or against our interests countries [1].

It is under this article that the Main Directorate for Investigation of Particularly Important Cases of the Investigative Committee of the Russian Federation opened a criminal case on the murder of Andrei Karlov, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Russian Federation to the Republic of Turkey on December 19, 2016. In the framework of the criminal case, in accordance with the norms of the Russian criminal procedural law and international law, investigative steps are being taken to establish all possible persons involved in the preparation and attack on the Russian diplomat.

Concerning the issue of informational counteraction to extremism, it should be noted that in 2013 the Federal Law on blocking extremist sites was adopted in the Russian Federation [3]. In November 2014, the President of the Russian Federation approved the Strategy to Combat Extremism in the Russian Federation [4].

This allows the Investigative Committee of the Russian Federation, jointly with other state bodies, primarily with the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technologies and Mass Communications (Roskomnadzor), the Prosecutor General's Office of the Russian Federation and the Ministry of Justice of Russia, to quickly respond to pro-provocations extremists using Internet resources to incite ethnic and religious hatred. Timely delete information containing calls for riots, extremist activities, participation in mass (public) events held in violation of the established procedure.

* * *

The situation in the field of countering extremism and terrorism in Russia remains difficult.

For example, in 2016, investigators of the Investigative Committee of the Russian Federation opened 882 criminal cases of extremist crimes and 283 cases of terrorist crimes.

The court sent 522 criminal cases of extremism and 98 cases of terrorism. In most of the completed cases, convictions have already been passed.

So, together with the FSB officers of Russia, investigators of the Main Investigative Department exposed the members of the Galliyev gang, who, preaching the ideas of radical Islam, carried out a series of bombings of objects of the fuel

and energy complex in a number of subjects of the Volga Federal District (in the republics of Bashkortostan, Tatarstan, in Kirov, Ulyanovsk and Samara regions).

During the investigation, the gang's funding channels were blocked, and a significant amount of extremist literature was seized. The ways in which gang members received weapons, methodological literature on the implementation of terrorist acts (the manufacture and use of explosive devices), and ideological materials promoting the so-called Jihad were established. Currently, the majority of gang members are sentenced to long terms of imprisonment (including the leader of the gang of Galliyev – to 22 years in prison).

In addition, the activities of Yusupov were suppressed in the Urals Federal District, who, while committing robberies against citizens, simultaneously prepared for his departure to the Syrian Arab Republic to participate in the activities of international terrorist organizations.

In addition, the Main Investigative Department of the Investigative Committee of the Russian Federation for the North Caucasus Federal District investigated a criminal case against a resident of the Republic of Dagestan Devletmurzaev, who collected gentle funds (in the amount of over 650 thousand rubles for his bank card and his mother's bank card) for participation of residents of the Republic of Sakha (Yakutia) and the Stavropol Territory in activities prohibited by the ISIS terrorist organization in Russia.

The given examples clearly demonstrate the coordinated actions of investigators of the Investigative Committee and employees of operational units of the Ministry of Internal Affairs and the FSB of Russia to actively curb the activities of extremists and terrorists.

As for the investigation into the circumstances of the criminal case on the terrorist act in the metro of St. Petersburg on April 3, 2017, by the Main Directorate for Investigation of Particularly Important Cases, the investigation of this terrorist attack for the whole country, when 16 people died, continues. At the moment, over 10 people are involved in the criminal case, all of them have been charged under subsection "b", part 3 of article 205 and h. 2 Article 222.1 of the Criminal Code (committing a terrorist act, illegal trafficking of explosives or explosive devices). Currently, investigators continue to establish all the circumstances of the attack. Work is underway with victims, the necessary examinations are being carried out, and communications are being developed between the persons involved in the criminal case. Based on the results of the criminal investigation, a comprehensive legal assessment will be given of the actions of all persons involved in this terrorist act.

If we analyze the statistics in 2017, then in the first half of the year 848 crimes of an extremist nature were registered in the Russian Federation, which is 2% more than in the same period in 2016.

In the first half of 2017, a 14.2% decrease in the number of crimes of a terrorist nature was recorded. In total, 1126 crimes were recorded (for comparison, for the 6 months of 2016 – 1312).

58 crimes were prevented at the stage of preparation and attempt, (78 in 2016).

112 crimes of a terrorist nature were committed using the Internet (in 2016 there were 106), related to the financing of terrorism.

Among the crimes of an extremist nature, the following elements of crimes committed on the grounds of national, racial, religious hatred or enmity were registered:

one murder (subsection “l” part 2 of article 105 of the Criminal Code of the Russian Federation) – one (in 2016 – 0);

intentional infliction of grievous bodily harm (subsection "e" h 2 of article 111 of the Criminal Code of the Russian Federation) – two (in 2016 – 0);

intentional infliction of moderate severity of harm to health (clause “e” part 2 of article 112 of the Criminal Code of the Russian Federation) – two (2016 – 0);

intentional infliction of slight harm to health (clause “b” part 2 of article 115 of the Criminal Code of the Russian Federation) – 13 (in 2016 – 7);

beatings (paragraph “b”, part 2 of article 116 of the Criminal Code of the Russian Federation) – seven (29 in 2016)

the threat of murder or grievous bodily harm (part 2 of article 119 of the Criminal Code of the Russian Federation) – five (in 2016 – 11);

hooliganism (clause “b” part 1 of article 213 of the Criminal Code of the Russian Federation) – four (in 2016 –7);

vandalism (part 2 of article 214 of the Criminal Code of the Russian Federation) – three (in 2016 – 1).

In addition, registered:

174 offenses under Art. 280 of the Criminal Code of the Russian Federation “Public calls for extremist activities” (for comparison, in 2016 – 179), including using the Internet – 154 (in 2016 – 138);

14 crimes under Art. 280.1 of the Criminal Code of the Russian Federation “Public calls for the implementation of actions aimed at violating the territorial integrity of the Russian Federation” (12 in 2016), committed with the use of the media, including information and telecommunication networks, including the network Internet (part 2 of article 280.1 of the Criminal Code of the Russian Federation) (in 2016 – 11);

558 crimes under Art. 282 of the Criminal Code "The incitement of hatred or enmity, as well as the humiliation of human dignity" (in 2016 – 547), including using the Internet – 436 (in 2016 – 369);

16 crimes under Art. 282.1 of the Criminal Code of the Russian Federation “Organization of an extremist community” (11 in 2016);

30 crimes under Art. 282.2 of the Criminal Code of the Russian Federation “Organization of the activities of the extremist organization” (in 2016 – 17);

1 crime under Art. 282.3 “Financing of extremist activities” (2 in 2016);

2 crimes under Art. 354.1 of the Criminal Code of the Russian Federation “Rehabilitation of Nazism” (in 2016 – 3).

501 individuals who committed crimes of an extremist nature were identified, which is 14% more than in 2016, when 438 people were identified.

In January-June 2017, the investigating authorities of the Investigative Committee of the Russian Federation opened 16 criminal cases under Art. 280 of the Criminal Code of the Russian Federation (16 in 2016); 495 – according to Art. 282 of the Criminal Code of the Russian Federation (in 2016 – 447); 4 – under art. 282.1 of the Criminal Code of the Russian Federation (9 in 2016); 17 according to Art. 282.2 of the Criminal Code of the Russian Federation (in 2016 – 5).

Investigators of the Investigative Committee of the Russian Federation sent with the indictment 314 criminal cases of crimes of an extremist nature, provided for by Art. 280, 282, 282.1, 282.2 of the Criminal Code, which is 26.1% more than for 6 months of 2016.

As can be seen from the above data, the number of crimes committed using the Internet prevails and tends to increase.

In this regard, in order to block extremist websites, the Chairperson of the RF IC at the operational meetings held in federal districts in 2017 instructed to interact more actively with the prosecutor's office and Roskomnadzor, where to quickly send materials confirming distribution of illegal information on the Internet (as a rule, these are textual and audiovisual materials related to the activities of international terrorist organizations, as well as calls for financial assistance to terrorist groups indicating mobile phone numbers, QIWI wallet and other payment details) .

Positive experience in such work has already been accumulated.

So, sites such as the Kavkaz Center, the Caucasus Emirate, and a number of others that have provided informational support to the activities of the gang members of the North Caucasus Federal District have already been blocked, and they have covered in detail the killings of law enforcement officials and attacks on government buildings.

Such methods of extremists and terrorists should be stopped immediately, so as not to give them even the slightest chance to undermine the socio-political situation in the country.

* * *

The difficult operational environment requires a clear coordination of the efforts of all structures opposing extremism and terrorism.

In general, such coordination is carried out in accordance with the Decree of the President of Russia dated February 15, 2006 No. 116 "On Measures to Combat Terrorism" [6] by the National Anti-Terrorism Committee, which included Presidential Decree of June 26, 2013 No. 579 Investigative Committee of the Russian Federation [7].

In order to improve the quality and results of the disclosure and investigation of crimes of this category, the Investigative Committee of the Russian Federation issued an order to improve the organization and investigation of crimes of an extremist and terrorist nature.

In addition, an interdepartmental operational group has been successfully operating for several years in the Main Investigative Department of the Investigative Committee of the Russian Federation for the North Caucasus Federal District, and constantly operating interdepartmental coordination and analytical investigative and operational groups work in each constituent entity of the Russian Federation in this district. Their main task is the disclosure and investigation of murders, as well as crimes of an extremist orientation and terrorist nature.

Suffice it to say that thanks to the coordinated actions of such groups, members of the gang underground who committed sabotage at the Baksan hydroelectric power station in the Kabardino-Balkarian Republic were exposed. In the Dagestan Republic, the killings of the Deputy Chief of Staff of the North

Caucasus Regional Command of the Internal Troops of the Ministry of Internal Affairs of Russia, the Deputy Prosecutor of the city of Makhachkala, the Minister of Internal Affairs and the head of the rear division of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Dagestan, as well as a number of other especially dangerous crimes.

In addition, investigators of the Main Investigative Department of the Investigative Committee of the Russian Federation for the North Caucasus Federal District continue to improve methods for investigating criminal cases of this category. The practical classes discuss complex issues of strategy and tactics of the Criminal Investigation in order to develop a uniform approach to organizing a preliminary investigation and preventing facts that negatively affect its outcome. Great attention is paid to analytical work.

So, in 2016 and 2017 the following investigative letters have been prepared and sent to the investigative departments of the subjects of the North Caucasian and Southern Federal Districts by the Main Investigation Department of the Investigative Committee of the Russian Federation for the North Caucasus Federal District:

"Analysis of the investigative practice of revealing terrorist crimes committed by an explosion";

"On the study of criminal cases against persons who participated in terrorist activities in the territory of the Syrian Arab Republic";

"On the use by members of illegal armed groups in the territory of the Republic of Dagestan of improvised explosive devices of a new type ("shock core");

"Positive experience in conducting psychophysiological research (PFI) using a polygraph in the investigation of terrorist crimes" (SU IC of Russia in the Republic of Dagestan).

In addition, the Main Investigative Directorate for the North Caucasus Federal District prepared guidelines: "Features of the investigation of criminal cases of crimes committed by citizens of the Russian Federation as part of an international terrorist organization".

Along with this, the Investigative Committee of the Russian Federation has created and is maintaining a database of improvised explosive devices, which contains information on crimes committed in the Russian Federation using improvised explosive devices.

These organizational measures made it possible to promptly suppress the activities of several dozen criminal gangs who committed especially dangerous crimes motivated by national, racial and religious hatred, including the killing of law enforcement officials.

I will give only a few typical examples.

So, according to the results of our investigation, the following were sentenced to long terms of imprisonment:

several members of the criminal community, led by Aslan Gagiev, committed in 2004–2014. 60 murders (including law enforcement officers) in the Republic of North Ossetia-Alania and other constituent entities of the Russian Federation; Ali Taziev, one of Shamil Basayev's henchmen and the organizer of the gang, who accounted for 78 murders, including law enforcement officers and military personnel in the North Caucasus Federal District;

gang members who committed the murder of an employee of the private security department in the city of Kaspiysk of the Russian Guard, Magomed Nurbagandov (posthumously awarded the title of Hero of Russia by Presidential Decrees);

the former mayor of Makhachkala, Sayd Amirov and his accomplices, who were preparing a terrorist act against the head of the regional Pension Fund.

In addition, investigators of the Main Investigative Directorate for the North Caucasus Federal District, together with officers of the FSB of Russia, exposed six members of a gang of the so-called Khasavyurt sector who committed a terrorist attack near the building of the Russian Ministry of Internal Affairs in Pyatigorsk in 2013. The court sentenced all of them to long sentences of imprisonment.

Isolation from society of these and other especially dangerous criminals to a large extent allowed to inflicting tangible damage on the underground.

* * *

In order to actively suppress extremism, it seems appropriate to provide for an out-of-court (administrative) procedure for including information in the federal list of extremist materials, as well as blocking the domain names of sites that disseminate this information. Moreover, if the owners of such information do not consider it extremist, let them appeal the appropriate actions of the authorized state bodies to the court.

I believe that such an order will make it possible to more quickly respond to the propaganda of extremism on the Internet. According to the FSB of Russia, announced on October 4, 2017 at the Meeting of Heads of Special Services, Security Agencies and Law Enforcement Agencies of Foreign Partner Countries of the FSB of Russia, international extremist groups and terrorists have more than 10 thousand Internet sites and extremists on social networks of the Russian-speaking segment “closed groups” are being created in which psychological treatment is conducted to recruit terrorist supporters.

It is appropriate to give as an example methods to suppress the spread of illegal information in the People's Republic of China.

Thus, the Ministry of Industry and Informatization of China in 2016 imposed a ban on the operation of electronic media that is wholly or partially owned by foreign residents. Now, such media outlets will no longer be able to disseminate information via the Internet, in the best case for them, only through print media. The Chinese media will cooperate with foreign online media only with the permission of the Ministry. Only Chinese citizens can work in the leadership of the national media, and online media servers can only be located in China.

It seems that to a reasonable extent this experience can well be adopted in Russia.

In addition, in order to suppress extremism, it is necessary to tighten the procedure for the departure of Russian youth professing Islam to study at foreign theological educational institutions.

Given the facts of the departure from Russia to “hot spots” of radically minded individuals (and entry from there), primarily from among young people, it is necessary to take additional measures to correct the situation.

The most important condition for the successful implementation of the tasks facing the Investigative Committee of the Russian Federation in the field of countering extremism and terrorism is targeted interaction with the institutions of civil society.

In this direction, anti-extremist work should be intensified with the participation of representatives of the Ministry of Education of Russia, the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, the Ministry of Internal Affairs of Russia, Roskomnadzor, Rosmolodezh and Rospechat, to involve the public and the media, youth and student organizations, volunteers, the teaching staff of universities, and in the most problematic regions – initiate preventive work at the level of secondary educational institutions.

A special role in the implementation of this work belongs to the public councils under the investigative bodies of the Investigative Committee of the Russian Federation, the activities of which on an ongoing basis combine the efforts of their employees and the most respected members of the public to achieve common goals to strengthen the rule of law.

Touching upon this important issue, it should be noted that in order to counter various kinds of attempts to destabilize the situation in the country, a well-thought-out and consistent concept of information policy is needed.

It seems important to determine the limits of censorship in Russia of the global Internet and the media, as this problem is currently causing heated debate in the light of the activation of advocates of the rights to freedom to receive and disseminate information.

To expose the true goals and intentions of Islamic extremists, to establish the inconsistency of their theoretical approaches, which contradict the realities of the modern world and the fundamental interests of Islamic countries, it seems useful to regularly hold parliamentary hearings at the site of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation with the participation of experts from the FSB of Russia, as well as representatives official Muslim faith-based organizations professing Islam. The materials of such hearings should be widely covered by the media.

On state and public television channels, it is advisable to reduce in television programs the volumes of demonstration of morally unmotivated violence and aggression.

In general, the Investigative Committee of the Russian Federation supports the opinion of the Chairman of the Constitutional Court of the Russian Federation V.D. Zorkin that for the criminal prosecution of the heads of terrorist groups and movements, it is necessary to establish a special international tribunal under the auspices of the UN, similar to those that were created in the former Yugoslavia and Rwanda.

Separately, it should be noted that after the historical reunification of Crimea with Russia, the Investigative Committee of the Russian Federation, together with other law enforcement bodies, is actively working to prevent extremism and terrorism in Crimea. We are faced with attempts to form anti-Russian sentiments by falsifying information about historical facts and distorting the interpretation of modern events in order to cast doubt on the results of the referendum on the annexation of Crimea to the Russian Federation.

An interdepartmental working group has been created to coordinate the activities of law enforcement agencies in the field of counteracting manifestations of extremist and terrorist activities. A permanent investigative-operational group has been set up to solve intentional killings.

These organizational measures and the focus on the final result made it possible to significantly intensify the work on the disclosure and investigation of these crimes committed, including with the use of firearms.

For example, according to the results of the investigation of the Main Investigative Department of the Investigative Committee for the Republic of Crimea in Simferopol, a verdict was sentenced to an active participant in the riots in Kiev in February 2014, who illegally stored firearms at the place of residence, causing bodily harm to an employee of the Crimean special forces “Golden Eagle”. The guilty person was sentenced to four years and two months in prison.

* * *

Given the fact that the recruiters of the terrorist organization ISIS purposefully use the environment of migrants to radicalize citizens of neighboring countries who have not been able to adapt to Russia, they are trying to create the so-called “sleeping cells” that can be mobilized for terrorist attacks, it seems that it is necessary to take comprehensive measures to including legislative in nature, to tighten control of migration flows.

Currently, migration issues in total are regulated by over 700 regulatory acts. The question has arisen of codification of migration legislation, where it is necessary to indicate all forms of migration, as well as the rules related to the registration of foreigners and the issuance of quotas for employment, clearly defining the procedure for recording migrants, their fingerprinting and other types of control. Here, the procedure for the interaction of all law enforcement agencies to suppress illegal migration should be fixed, which will allow for more effective and efficient migration control.

It seems that it is precisely such measures that will serve the main goal – not only to promptly suppress offenses in the field of migration, but also to prevent them in a timely manner.

In order to effectively prevent extremism, the territorial bodies of the Federal Penitentiary Service need to develop additional preventive and administrative measures aimed at reducing the degree of influence of radicals on convicts, preventing the former members of the underground underground from ideological processing of the contingent of the penitentiary system, as well as recruiting among them their new supporters.

Examples of this influence are already available.

So, according to the results of the investigation of the Main Investigative Board of the Investigative Committee for Moscow in August 2016, the court sentenced Yusupov to four years in prison for calling on his cellmates in the remand prison after serving his sentence to join ISIS terrorists fighting in Syria.

The Investigative Committee of the Russian Federation has also repeatedly proposed to take further measures to tighten control over the distribution of SIM cards, taking strict administrative measures, including suspension and deprivation of license of mobile operators that do not comply with the rules for

the provision of communication services for the presentation of identity documents. In addition, we believe that it is necessary to take effective measures to ban the trade in SIM cards outside the official offices of mobile operators.

In order to counter extremism and terrorism, it is also necessary to take measures to fix at the legislative level the shelf life of information about recipients of weapons at least 40–50 years old manufacturers, the mandatory branding of weapons, which allows tracing its path from the manufacturer to the consumer, as well as creating a base data providing such control and available for the work of investigators in this category of criminal cases.

In addition, the Investigative Committee of the Russian Federation supports the proposal of the FSB of Russia on the creation on the international scene of a common database of foreign terrorist fighters and the development of additional ways to establish their whereabouts, which will put a barrier to the movement of terrorists in our country.

Another measure contributing to the effective fight against extremism, terrorism and other dangerous manifestations of crime is the confiscation of property as a form of criminal punishment. Relevant legislative proposals have been prepared and need to be implemented as soon as possible.

Unfortunately, this process was unreasonably delayed, but we are making efforts to implement it.

The Investigative Committee of the Russian Federation advocates the introduction of criminal liability in relation to legal entities, without which the extraterritorial criminal prosecution of foreign organizations financing terrorism, sponsoring the destabilization of the political situation, as well as other transnational crimes committed in Russia is impossible.

Without this institution, the repatriation of capital acquired by criminal means and withdrawn abroad is also impossible.

I emphasize that the Investigative Committee of the Russian Federation does not remain aloof from the tragic events in the south-east of Ukraine.

The criminal prosecution of military criminals and nationalists is promptly initiated, at the hands of which civilians are dying, our compatriots. In total, from 2014 to the present, 128 criminal cases have been filed, in which about 100 people are brought to justice, including senior officials of the Ministry of Defense of Ukraine (including the Minister of Defense of Ukraine, his deputies, chief of the general staff and his deputies) .

These persons are in violation of the Protocol on the cessation of the use of weapons in southeastern Ukraine and the Memorandum thereto, as well as the provisions of the Convention for the Protection of Civilian Persons in Time of War, the Convention on the Rights of the Child, the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide and other regulatory legal acts gave deliberately criminal orders to conduct targeted artillery shelling of heavy weapons of civilian infrastructure and settlements of the self-proclaimed Donetsk and Lugansk people's republics. As a result of such criminal acts, hundreds of civilians, including children, were killed and seriously injured.

These criminal cases are being thoroughly investigated, the necessary evidence is being collected so that the perpetrators are overtaken by a fair retaliation. It is only a matter of time.

Under the difficult international situation, it is important to take other effective measures to ensure an adequate response to growing extremist manifestations and terrorist threats, to increase efforts aimed at further reducing the activity of the underground gang in the North Caucasus.

As an additional measure, it is necessary, together with lawmakers, to carefully analyze once again the current – normative legal base in order to adjust it in the direction of toughening criminal liability for participation in terrorist activities.

This also applies to the strengthening of counteraction against the so-called telephone terrorism. In particular, it is proposed in Art. 207 of the Criminal Code of the Russian Federation to increase sanctions in the form of imprisonment in order to increase the preventive value of this norm, and also to make it possible to carry out the entire set of necessary operational-search measures in order to identify the guilty persons who prepare or commit these dangerous crimes.

Regarding the issue of using virtual currencies (cryptocurrencies) in our country for payments, the technology for using them is attractive not only for financial institutions, but also for criminal and terrorist structures. Tax and law enforcement agencies cannot influence the transactions of participants in a payment system, since the data of the address owners is not used. This threat should not only be recognized, but also anticipated.

In conclusion, I want to draw attention to the provisions of the Foreign Policy Concept, which the President of the Russian Federation approved on November 30, 2016 [5].

This is an updated Concept. It reflected the idea that the global terrorist threat has acquired a qualitatively new character with the advent of the international terrorist organization “Islamic State” and similar associations that have raised violence to an unprecedented level of cruelty, claiming to create their own public education and strengthen their influence from the Atlantic coast to Pakistan.

According to the Concept, the main direction in the fight against terrorism should be the creation of a broad international anti-terrorism coalition on a solid legal basis, on the basis of effective and systemic interaction of states, without politicization and double standards, actively using the capabilities of civil society, primarily in order to prevent terrorism and extremism, countering the spread of radical ideas.

**Bibliographic list**

1. The Criminal Code of the Russian Federation of June 13, 1996 No. 63-FZ // Collection of legislation of the Russian Federation. 1996. No. 25. Art. 2954.

2. Federal Law of 06.07.2016 No. 375-FZ “On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation regarding the establishment of additional measures to counter terrorism and ensure public safety” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2016. No. 28. Art. 4559.

3. Federal Law of December 28, 2013 No. 398-F3 “On Amendments to the Federal Law “On Information, Information Technologies and the Protection of Information” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2013. No. 52 (part I). Art. 6963.

4. Strategy for countering extremism in the Russian Federation until 2025 (approved by the President of the Russian Federation on November 28, 2014 No. Pr-2753) (the document was not published) //www.consultant.ru

5. Decree of the President of the Russian Federation of November 30, 2016 No. 640 “On Approving the Concept of Foreign Policy of the Russian Fe-deration” // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2016. No. 49. Art. 6886.

6. Decree of the President of the Russian Federation of 06.26.2013 No. 579 “On amendments to the composition of the Federal Operational Headquarters by posts, approved by Decree of the President of the Russian Federation of February 15, 2006 No. 116, and the composition of the National Anti-Terrorism Committee by posts, approved By the Decree of the President of the Russian Federation of September 2, 2012 No. 1258” // http://www.kremlin.ru/ acts / bank/37368

7. Decree of the President of the Russian Federation of February 15, 2006 No. 116 (as amended on November 25, 2019) “On measures to counter terrorism” (together with the “Regulation on the National Anti-Terrorism Committee”) // Collection of legislation of the Russian Federation. 2006. No. 8. Art. 897.

**For citation:** Bastrykin A.I. Lecture: «Crimes against the peace and security of mankind: modern forms of terrorism and extremism» // Legal Thought. 2020. No. 1 (117). P. 184–196.

# ТРЕБОВАНИЯ
# к оформлению рукописей, представляемых для опубликования

**1.** Рукопись представляется **в одном экземпляре.** Текст должен быть отпечатан через 1.5 компьютерных интервала 14 шрифтом. Страницы должны быть пронумерованы. Сноски оформляются в виде затекстовых ссылок в соответствии с библиографическими требованиями, размещаются после текста статьи под заголовком «Библиографический список». Источники в списке располагаются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008 «Справки по оформлению списка литературы». При ссылке на конкретный фрагмент текста источника в отсылке указывается порядковый номер и страницы. Например:

– в тексте [8, с. 15].

– в затекстовой ссылке: *Комаров С.А.* Общая теория государства и права: учебник. – СПб.: Издательство Юридического института, 2012. – 520 с.

**2.** Объем статьи не должен превышать **8-10** машинописных страниц, а рецензии – **3** страниц.

**3.** Автор оплачивает расходы за редактирование, рецензирование и подготовку к публикации в размере **5600 руб.**, за превышение установленного объема – дополнительно **300 руб.** за каждую страницу.

**4.** К статье должны прилагаться:

– **справка об авторах (соавторах)** с указанием:

**а)** фамилии, имени, отчества;

**б)** ученой степени, ученого звания;

**в)** должности, основного места работы;

**г)** контактного e-mail, домашнего и служебного адресов и телефонов;

– **аннотация статьи (не менее 5 строк);**

– **ключевые слова (не менее 10 слов);**

– **рецензия;**

**а)** фамилии и инициалов автора;

**б)** заглавие статьи;

**в)** аннотации;

**г)** ключевые слова.

**5. Перевод рукописи статьи на английский язык осуществляется редактором-переводчиком журнала.**

**6.** Автором должен быть подписан экземпляр статьи и лицензионный договор (высылается после утверждения «в печать» редакционной коллегией).

Статьи аспирантов должны быть подписаны их научным руководителем (руководителями) с приложением рецензии.

**7. Плата с аспирантов за публикацию не взимается.**

**8.** Статьи, направленные авторам на доработку, подлежат возврату в редакцию в рекомендованный срок с производственными изменениями и исправлениями в тексте **(в отпечатанном виде)** и с **электронной копией**.

**9. Рецензии присылаются вместе со статьями**. В противном случае статьи опубликованы не будут.

**10.** Статьи направляются **по почте** (не заказной) на адрес редакции: **199106, Санкт-Петербург, В.О., ул. Гаванская, д. 3** и по электронной почте: **lawinst-spb@mail.ru; journal@lawinst-spb.ru.**

**11.** В случае несоблюдения настоящих требований по оформлению публикации редакция оставляет за собой право ее не рассматривать.

# REQUIREMENTS
# for Manuscripts, submitted for publication

**1.** The manuscript is submitted **in one copy**. The text should be printed in 1.5 computer range 14 print. Pages must be numbered. Footnote out in the form of references in the endnotes according to bibliographic requirements are placed after the text of the article under the heading «References». Sources in the list are arranged in accordance with GOST R 7.0.5-2008 «Help on registration list of the literature». When referring to a specific piece of text is-sending source in the serial number and pages. For example:

– In the text [8, p. 15].

– In transtextual link: Komarov S.A. The general theory of state and law: the textbook. – St. Petersburg: Publishing House «Law Institute (St. Petersburg)», 2012. – 608 pp.

**2.** The paper should not exceed **8** printed pages and reviews – **3** pages.

**3.** The author pays for editing, review and preparation for the publication in the amount of 5 600 rubles., For exceeding the specified amount – an additional 300 rubles. for each page.

**4.** Article shall be accompanied (in electronic form):

– **information about the author (co-author),** indicating:

**a)** surname, name and patronymic;

**b)** scientific degree, academic rank;

**c)** the principal place of work, position;

**d)** an e-mail, home and office addresses and phone numbers;

– **abstract of the article (not less than 5 lines)**

– **keywords (not less than 10 words)**

– **review**

**a)** the name and initials of the author;

**b)** the title of the article;

**c)** the summary;

**d)** keywords.

**5. Translation of the manuscript of the article into English is carried out by the editor-translator of the journal.**

**6.** The author must be signed copy of the article and a license agreement (sent after the approval of «print» the editorial board). Articles graduate students must be signed by their research supervisor(s) to review the application.

**7. The fee for the publication of a post-graduate students will be charged.**

**8.** Articles, aimed authors for revision shall be returned to the editor in the recommendatory term production changes and corrections in the text (**in the form of imprint**) and an **electronic copy**.

**9. Reviews are sent along with the article**. Otherwise, the article will not be published.

**10.** Article sent **by mail** (not registered) to the editorial office: **199106, 3, Gavanskayast., Saint Petersburg, Russia** and by e-mail: **lawinst-spb@mail.ru**; **jour-nal@lawinst-spb.ru**.

**11.** In the case of non-compliance with these requirements by designing the publication editors reserve the right not to consider it.

Частное образовательное учреждение
высшего образования

# ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
# (Санкт-Петербург)

основан в 1992 году

**ЛИЦЕНЗИЯ**

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ
*специализации:*

- ❖ гражданско-правовая;
- ❖ государственно-правовая;
- ❖ международно-правовая;
- ❖ уголовно-правовая

**Документы:**
1. Документ об образовании
2. Шесть фотографий размером 3х4 см
3. Свидетельства ЕГЭ по русскому языку, обществознанию, истории России

По окончании института выпускникам присваивается
***степень бакалавра*** или ***магистра***
(в зависимости от срока обучения)
и выдается ***диплом о высшем образовании***

***Срок обучения***:
ДНЕВНОЕ – 4 года, ЗАОЧНОЕ – 5 ЛЕТ

Для лиц со ***средним юридическим*** и ***высшим образованием*** –
**ускоренный курс обучения –** *3 года*

**Ведется прием в АСПИРАНТУРУ**
**по научным специальностям:**
12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве
12.00.02 – конституционное право, конституционный судебный процесс;
муниципальное право
12.00.08 – уголовное право и криминология;
уголовно-исполнительное право

---

**199106, г. Санкт-Петербург,**
**ул. Гаванская, д. 3**
**(812) 325-46-25, 322-18-08**

**Официальный сайт: www.lawinst-spb.ru**

Книжный интернет-магазин на сайте института

Редактор, переводчик **М.В. Старцева**
верстка **И.И. Каширина**

Адрес редакции: 199106, г. Санкт-Петербург, ул. Гаванская, д.3
E-mail: Legal_thought@mail.ru
Сайт: http://lawinst-spb.ru/magazine
http://matgip/ru
Телефон: (812) 325-4625; (499) 431-5806

Издатель: ЧОУ ВО «Юридический институт» (Санкт-Петербург)
Адрес издателя: 199106, г. Санкт-Петербург, ул. Гаванская, д.3
Издатель: МОО «Межрегиональная ассоциация теоретиков государства и права»
Адрес издателя: 119415, Москва, Удальцова 19-1-12
E-mail: matgip2017@yandex.ru

Выход в свет 20.03.2020. Формат 61x86 1/8.
Бумага офсетная. Печать цифровая.
Уч.-изд. л. 24,24. Усл. п.л. 14,8. Тираж 200 экз. Заказ № __

Цена свободная

Отпечатано в типографии «OneBook.ru»
ООО «Сам Полиграфист»
109316, г. Москва, Волгоградский проспект, дом 42, корп. 5, «Технополис Москва»
www.onebook.ru