

ЮРИДИЧЕСКАЯ МЫСЛЬ

№ 1, 2021

ISSN: 2071-4920 (Print)

ISSN: 2712-7818 (Online)





Юридическая МЫСЛЬ

2021 1 (121)

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

ОСНОВАН В 2001 ГОДУ

ISSN 2071-4920



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 юридическо-
го факультета Петрозаводского государственного университета, доктор юридиче-
ских 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 пра-
ва ЧОУ ВО «Юридический институт» (Санкт-Петербург), кандидат юридических
наук;

Е.В. Серeda, профессор кафедры уголовного права и процесса ЧОУ ВО «Юри-
дический 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 государ-
ства 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 со-
вета;

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

Ф.Х. Галиев, заведующий кафедрой теории государства и права Башкир-
ского государственного университета, доктор юридических наук, доцент, член
совета;

А.М. Дроздова, профессор кафедры правовой культуры и защиты прав че-
ловека Северо-Кавказского федерального университета, доктор юридических на-
ук, 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. Мартъянов, 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 ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет), доктор юридических наук, кандидат философских наук, доцент, 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;

Сойли Нистен-Хаарала, профессор коммерческого права Лапландского университета, юридический факультет (Финляндская Республика), доктор юридических наук, профессор, член Совета;

Кари Сюнберг (Kari Synberg), профессор факультета общественных и экономических наук Университета Восточной Финляндии, член правления Географического общества Финляндии, 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-2021»

Подписной индекс – 82596 (годовая подписка на 2021 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 2021 г.)

Журнал выходит 4 раза в год

Телефон редакции: (812) 325-98-90

Адрес в Интернете: <http://lawinst-spb.ru>; <http://matgip.ru>

E-mail: lawinst-spb@mail.ru; matgip2017@yandex.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;

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;

Soili Nystén-Haarala, Professor of Commercial Law, University of Lapland, Faculty of Law (Republic of Finland), Doctor of Law, Professor, 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, Ph.D Geography, Doctor honoris causa of the Law Institute (St. Petersburg), Professor h.c., 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) 325-4625. E-mail: lawinst-spb@mail.ru;

119415, г. Москва, ул. Удальцова, дом 19, корп. 1, оф. 12

МОО «Межрегиональная ассоциация теоретиков государства и права»

Тел. (499) 431-5806. E-mail: matgir2017@yandex.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 10.03.2021. Бумага офсетная.

Печать офсетная. Усл.-печ. л. 12,7. Уч.-изд. л. 14,95. Тираж 100 экз. Заказ № ____.

Отпечатано в типографии «OneBook.ru» ООО «Сам Полиграфист»

109316, г. Москва, Волгоградский проспект, дом 42, корпус 5, «Технополис».

© «Юридическая мысль», № 1 (121), 2021

На обложке – фрагмент картины

С. Дали «Рафаэлевская голова, разлетающаяся на куски» (1951)

Юридическая мысль

2021 НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
ОСНОВАН В 2001 ГОДУ

1 (121)

СОДЕРЖАНИЕ

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

<i>Вайнбаум К.В.</i> Нормативно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: сравнительно-правовое исследование	9
<i>Виноградов А.С., Романова И.В.</i> Реформирование пенитенциарной системы в Российской Империи (вторая половина XIX – начало XX века)	19
<i>Винокуров В.А.</i> Поправка в Конституцию Российской Федерации о публичной власти: теоретико-правовое осмысление прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России	39
<i>Коллантай В.А.</i> Истина в церковном судебном процессе Русской Православной Церкви (Московского Патриархата)	50
<i>Копосова Т.Ю.</i> Взаимодействие общей и политической полиции в контексте реформ в Российской империи конца XIX – начала XX вв.	68
<i>Куксин И.Н., Аллалыев Р.А.</i> Верховенство права в условиях нестабильности экономики	79
<i>Лебедева (Скачкова) А.Е.</i> Прокуратура и граждане Российской Федерации в деле противодействия правонарушениям и коррупции органов публичной власти в бюджетной сфере	90

12.00.02 – Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право

<i>Гафурова Д.Р.</i> Аутсорсинг в системе муниципального управления	99
--	----

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

Погорелова С., Старцева П.

Пограничное состояние предпринимательской деятельности в сфере гражданского, уголовного, административного правоотношения..... 109

12.00.14 – Административное право, административный процесс

Бикмаев Р.Р.

Административно-правовой режим обеспечения общественной безопасности в период распространения новой коронавирусной инфекции Covid-19 120

Гараева К.И.

Правовая основа производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации..... 128

В помощь преподавателю

Бастрыкин А.И.

Лекция: Эволюция следствия в России: история и современность..... 136

CONTENT

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

Weinbaum K.V.

Legal regulation activities of the executive bodies authorities: comparative legal research 14

Vinogradov A.S., Romanova I.V.

Reform of the penitentiary system in the Russian Empire (second half of the XIX – beginning of the XX century)..... 29

Vinokurov V.A.

Amendment to the Constitution of the Russian Federation on Public Power: Theoretical and Legal Understanding of the rights, freedoms and duties of man and citizen in Russia..... 44

Kollantai V.A.

Truth in church litigation Russian Orthodox Church (Moscow Patriarchate)..... 59

<i>Koposova T. Y.</i> Interaction of general and political police in the context of reforms in the Russian Empire late XIX – beginning XX century.....	73
<i>Kuksin I.N., Allalyev R.M.</i> Rule of law in the conditions of economic instability.....	84
<i>Lebedeva (Skachkova) A.E.</i> The Prosecutor’s office and the public in the fight against offenses and corruption of public authorities in the public sector.....	94

**12.00.02 – Constitutional law,
Constitutional litigation, Municipal law**

<i>Gafurova D.R.</i> Outsourcing in the system of municipal management.....	104
--	-----

**12.00.03 – Civil law,
Business law, Family law, Private international law**

<i>Pogorelova S., Startseva P.</i> The borderline state of entrepreneurial activity in the field of civil, criminal, administrative legal relations.....	114
--	-----

**12.00.14 – Administrative law,
administrative process**

<i>Bikmaev R.R.</i> Administrative and legal regime for ensuring public safety during the spread of the new coronavirus infection Covid-19.....	124
<i>Garaeva K.I.</i> Legal basis of proceedings on cases of administrative offenses in the Russian Federation.....	132

To help the lecturer

<i>Bastrykin A.I.</i> Evolution of investigation in Russia: history and modernity: lecture.....	154
--	-----

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

УДК 342.51

ББК 67.0

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.001

Нормативно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: сравнительно-правовое исследование

К.В. Вайнбаум*

Аннотация. Автор статьи систематизирует нормативно-правовые документы, регулирующие деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации. При этом в тексте научной статьи делается упор на сравнительно-правовое исследование, в частности, правового регулирования в России по сравнению с нормативным регулированием Канады и Австралии.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование, органы исполнительной власти, деятельность исполнительных органов.

2 020 год знаменуется новой эпохой конституционного развития в Российской Федерации. Принятые 1 июля 2020 года изменения в Конституцию РФ на общероссийском голосовании обозначили новые этапы развития в различных направлениях, в том числе в части совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти.

Как справедливо отмечает О.А. Таран, исполнительные органы государственной власти входят в систему государственного управления, основная цель которых заключается в решении стратегических задач развития России [9, с. 147]. В то же время И.В. Глазунова придерживается следующей точки зрения: «являясь элементом и независимой ветвью аппарата государственной власти, сформированный по принципу разделения

* **Вайнбаум Кирилл Вольдемарович**, студент 1 курса магистратуры Института права Башкирского государственного университета. E-mail: vainbaum11@mail.ru. Научный руководитель – **Комаров Сергей Александрович**, профессор кафедры теории государства и права Института права Башкирского государственного университета, президент МОО «Межрегиональная ассоциация теоретиков государства и права», доктор юридических наук, профессор. E-mail: SVKomarov2008@yandex.ru (Россия, г. Уфа).

властей, исполнительная власть тесно взаимодействует с законодательной и судебной ветвями. Функции исполнительной власти регулируют практическую реализацию положений законодательства в масштабе государства» [7, с. 110].

Нормативно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти определяется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, подзаконными нормативными правовыми актами и др.

Так, О.Н. Ордина считает, что административно-правовой статус органов исполнительной власти представляет собой совокупность трех основных элементов:

- целевой (нормы о целях, задачах и принципах деятельности);
- организационно-структурный (порядок организации, ликвидации органа, его структуры и системы подчиненности);
- компетенционный (властные полномочия и подведомственность) [8, с. 45].

В настоящее время в административном законодательстве закреплена систематизация функций органов исполнительной власти. Так, Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. указов Президента Российской Федерации от 25.03.2020 № 207, от 05.06.2020 № 372, от 09.11.2020 № 681, от 20.11.2020 № 719) устанавливает три уровня управления.

1) Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

2) Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

3) Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ [2].

Указанная систематизация функций является универсальной для всех уровней системы органов исполнительной власти в России, ввиду того, что органы исполнительной власти на государственном уровне выполняют наибольшее количество управленческих задач [10, с. 627].

Вышеперечисленные структурные единицы компетенции отражаются в юридических актах органов исполнительной власти в России.

Положения, регулирующие общественные отношения, которые связаны с организацией деятельности и функционированием органов законодательной и исполнительной власти субъекта РФ, закреплены в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [3]. Там же закрепляются основы взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ и органов исполнительной власти субъекта РФ.

Можно сказать, что на современном этапе развития в 2020 году состоялся шестой этап административной реформы, связанный с изменениями

Конституции. Так, в настоящее время в Правительстве РФ осуществляется работа по оптимизации структуры федеральных органов и штатной численности их сотрудников. Целью реформы озвучивается повышение эффективности работы государственного аппарата. Параметры административной реформы зафиксированы двумя постановлениями, подписанными Председателем Правительства РФ М.В. Мишустиним. Первое устанавливает единые требования к структуре исполнительных федеральных органов [4]. Второе – численность сотрудников, включая территориальные подразделения [5]. В виду утвержденных постановлений правительства завершить реорганизацию планируется к 1 апреля 2021 года.

На наш взгляд, административная реформа должна учитывать положительный зарубежный опыт реформирования национальных систем государственного управления. Это позволит более точно определить области государственного управления, заявленные реформой, ее цели, методы и средства достижения этих целей, ресурсы и эффективность реализации реформ.

В последнее время в Российской Федерации тщательно исследуется опыт Канады и Австралии. Основными мотивами административных реформ в этих странах является осознание того, что необходимо решить несколько из следующих сложных задач: повышение эффективности национальной системы органов исполнительной власти; преобразование страны в ответственного работодателя, способного привлечь достаточное количество квалифицированных служащих, и в то же время контролировать расходы на их содержание; повышение доверия к стране со стороны населения и частного сектора.

Прежде всего, следует отметить, что Канада и Австралия, также как и Россия, являются федеративными государствами, основным законом в которых выступает Конституция. Если согласно ст. 65 Конституции РФ устанавливается, что в состав Российской Федерации входят 85 субъектов [1], то согласно гл. 2 «Объединение» Конституционного акта от 1867 г. Канада является федерацией, разделенной на 10 провинций и 3 территории. Согласно Конституции Австралии от 1900 г., страна состоит из шести штатов, двух материковых территорий и других более мелких территорий.

В отличие от законодательства РФ деятельность органов исполнительной власти Канады регулируется не административно-правовыми нормами, а по большей мере нормами трудового права. Основными источниками, регулирующими рассматриваемый институт, являются такие правовые акты Канады, как: «О занятости на государственной службе», «О защите сотрудников, сообщивших о служебных злоупотреблениях», «Об управлении финансами» и др. [12, с.148].

Иными словами, важным отличием является то, что в законодательстве Канады не существует федеральных конституционных законов, а также нормативно-правовых актов исполнительных органов Канады (как, например, в России – постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы министерств и т.д.). Это различие связано с тем, что исследуемые нами страны относятся к разным правовым системам.

В механизме сложившегося в Канаде цивилизованного правового государства, в котором институты исполнительной власти обоих уровней подчиняются решениям судебной власти, деятельность провинций обычно не противоречит духу неконсолидированной Конституции и вписывается в механизм сдержек и противовесов по вертикали. Активность провинций в использовании набора принадлежащих им полномочий часто служит источником правовых коллизий, но вместе с тем освобождает институты федеральной власти от многих «забот» в области регулирования экономического и социального развития федерации.

Принадлежность Канады к семье общего права с большой ролью судебных прецедентов толкования и конституционных соглашений придает гибкость конституционному механизму федерации, облегчая нахождение федерально-провинциального консенсуса и способствуя эволюционному обновлению правовых институтов и отношений [6, с. 21].

Анализируя правовое регулирование Австралии по вопросу об определении объема полномочий федеральных органов исполнительной власти, следует отметить, что в Конституции Австралии ему уделяется незначительное внимание. Так, ст. 61 Конституции устанавливает, что деятельность федеральной исполнительной власти направлена на «исполнение» и «сохранение» в силе Конституции и законов Австралийского Союза. Следовательно, полномочия федеральных органов исполнительной власти можно разделить на два типа – полномочия «исполнения» и полномочия «сохранения». Определение содержания этих полномочий представляет определенную сложность [11, с.39].

Следует отметить, что канадскую и австралийскую модель объединяет наличие на региональном уровне представителя британской короны, который может осуществлять значимые официальные функции. При этом, сама суть принятия политических решений связана с органами местного самоуправления, которые осуществляют свою деятельность по модели парламентской республики. В то же время, для австралийских регионов характерен бикамерализм, который в Канаде существует лишь в Квебеке.

Такой высокий уровень доверия и уважения к моделям регулирования австралийской и канадской администраций основан на хорошо функционирующей и высококомпетентной системе государственных служащих, что явилось результатом долгого и систематического развития института деятельности органов исполнительной власти, учитывая потребности и специфику изучаемых обществ.

Таким образом, обобщая все вышесказанное, можно сделать следующий вывод: опыт Канады и Австралии может являться фундаментом для анализа и исследований с целью разработки предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в России, но не в качестве дублируемой модели. Развитие и совершенствование должно происходить по-своему, а успешный опыт рассмотренных государств должен использоваться только в качестве руководящего принципа.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета, 2020, 4 июля; 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.

2. Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. указов Президента Российской Федерации от 25.03.2020 № 207, от 05.06.2020 № 372, от 09.11.2020 № 681, от 20.11.2020 № 719) //www.consultant.ru.

3. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 30.12.2020) //www.consultant.ru.

4. Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 № 1829 «О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ» //www.consultant.ru.

5. Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 № 1830 «Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями ... которых осуществляет Правительство Российской Федерации» //www.consultant.ru.

6. Богдановская И.Ю., Данилов С.Ю. Поиск федерально-субъектного консенсуса в конституционализме: опыт Канады // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2020. – № 2. – С. 5–22.

7. Глазунова И.В. О публично-властном механизме осуществления исполнительной власти в Российской Федерации // Юридическая наука в Китае и России. – 2020. – № 3. – С. 108–114.

8. Ордина О.Н. Правовое регулирование организации публичной администрации в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 45–47.

9. Таран О.А. Некоторые вопросы правового регулирования оценочных процедур в деятельности органов исполнительной власти // Современная научная мысль. – 2020. – № 5. – С. 146–150.

10. Ханбулатов С.М. Правовой статус органов исполнительной власти в Российской Федерации // Вопросы устойчивого развития общества. – 2020. – № 2. – С. 625–630.

11. Цыремпилова Е.М. Природа и объем полномочий федеральных органов исполнительной власти в Австралии // Сибирский юридический вестник. – 2017. – № 2. – С. 37–42.

12. Шелест-Панина Д.П. Государственная служба РФ и Канады: сравнительно-правовой анализ // Вестник Московского университета. – Серия 11: Право. – 2012. – № 3. – С. 148–156.

Для цитирования: Вайнбаум К.В. Нормативно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: сравнительно-правовое исследование // Юридическая мысль. – 2021. – № 1 (121). – С. 9–13.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.001

**Legal regulation
activities of the executive bodies
authorities: comparative legal research**

K.V. Weinbaum*

Annotation. The author of the article systematizes the legal documents regulating the activities of the executive authorities of the Russian Federation. At the same time, the text of the scientific article focuses on comparative legal research, in particular, the legal regulation in Russia in comparison with the normative regulation of Canada and Australia.

Key words: legal regulation, executive bodies, activities of executive bodies.

2020 marks a new era of constitutional development in the Russian Federation. The amendments to the Constitution of the Russian Federation adopted on July 1, 2020 at the all-Russian vote marked new stages of development in various directions, including in terms of improving the legal regulation of the activities of executive authorities.

As rightly noted by O.A. Battering ram, the executive bodies of state power are part of the system of public administration, the main goal of which is to solve the strategic tasks of the development of Russia [9, p. 147]. At the same time, I.V. Glazunova adheres to the following point of view: “being an element and an independent branch of the apparatus of state power, formed according to the principle of separation of powers, the executive branch closely interacts with the legislative and judicial branches. The functions of the executive power regulate the practical implementation of the provisions of the legislation on a national scale” [7, p. 110].

The legal regulation of the activities of the executive authorities is determined by the Constitution of the Russian Federation, federal constitutional laws, federal laws, by-laws, etc.

So, O.N. Ordina believes that the administrative and legal status of executive authorities is a combination of three main elements: target (norms on goals, objectives and principles of activity); organizational and structural (the order of organization, liquidation of the body, its structure and subordination system); competence (authority and jurisdiction) [8, p. 45].

At present, the systematization of the functions of the executive authorities is enshrined in the administrative legislation. Thus, the Decree of the President of the Russian Federation of 21.01.2020 No. 21 “On the structure of federal executive bodies” (as amended by the decrees of the President of the Russian Federation of 25.03.2020 No. 207, of 05.06.2020 No. 372, of 09.11.2020 No. 681, dated 20.11.2020 No. 719) establishes three levels of management.

* **Weinbaum Kirill Voldemarovich**, 1st year master's student at the Institute of Law of the Bashkir State University. E-mail: vainbaum11@mail.ru. Scientific adviser – **Komarov Sergey Aleksandrovich**, professor of the Department of Theory of State and Law of the Institute of Law of the Bashkir State University, President of the Interregional Association of State and Law Theorists, Doctor of Law, Professor. E-mail: SVKomarov2008@yandex.ru (Russia, Ufa).

1) Federal ministries, federal services and federal agencies, whose activities are managed by the President of the Russian Federation, federal services and federal agencies subordinate to these federal ministries.

2) Federal ministries, whose activities are managed by the Government of the Russian Federation, federal services and federal agencies subordinate to these federal ministries.

3) Federal services and federal agencies, the management of which is carried out by the Government of the Russian Federation [2].

The specified systematization of functions is universal for all levels of the system of executive authorities in Russia, due to the fact that executive authorities at the state level perform the largest number of management tasks [10, p. 627].

The above structural units of competence are reflected in the legal acts of the executive authorities in Russia. The provisions governing public relations that are related to the organization and functioning of the legislative and executive bodies of the constituent entity of the Russian Federation are enshrined in the Federal Law "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation" [3]. The foundations of interaction between the legislative (representative) bodies of state power of the subject of the Russian Federation and the bodies of executive power of the subject of the Russian Federation are also fixed there.

We can say that at the present stage of development in 2020, the sixth stage of the administrative reform took place, associated with the amendments to the Constitution. So, at present, the Government of the Russian Federation is working to optimize the structure of federal bodies and the number of their employees. The aim of the reform is to increase the efficiency of the work of the state apparatus. The parameters of the administrative reform are fixed by two resolutions signed by the Chairman of the Government of the Russian Federation M.V. Mishustin. The first establishes uniform requirements for the structure of federal executive bodies [4]. The second is the number of employees, including territorial divisions [5]. In view of the approved government decisions, it is planned to complete the reorganization by April 1, 2021.

In our opinion, the administrative reform should take into account the positive foreign experience of reforming national systems of public administration. This will make it possible to more accurately determine the areas of public administration declared by the reform, its goals, methods and means of achieving these goals, resources and the effectiveness of the implementation of reforms.

Recently, the experience of Canada and Australia has been carefully studied in the Russian Federation. The main motives for administrative reforms in these countries is the realization that it is necessary to solve several of the following complex tasks: increasing the efficiency of the national system of executive authorities; transformation of the country into a responsible employer capable of attracting a sufficient number of qualified employees, and at the same time controlling the costs of their maintenance; increasing confidence in the country on the part of the population and the private sector.

First of all, it should be noted that Canada and Australia, as well as Russia, are federal states, the main law of which is the Constitution. If according to Art. 65 of the Constitution of the Russian Federation establishes that the Russian Federation includes 85 subjects [1], then according to Ch. 2 “Consolidation” of the Constitutional Act of 1867 Canada is a federation divided into 10 provinces and 3 territories. According to the Australian Constitution of 1900, the country consists of six states, two mainland territories and other smaller territories.

Unlike the legislation of the Russian Federation, the activities of the executive authorities of Canada are regulated not by administrative and legal norms, but mostly by the norms of labor law. The main sources regulating the institute under consideration are such legal acts of Canada as: “On employment in the public service”, “On the protection of employees who reported malpractice”, “On financial management”, etc. [12, p. 148].

In other words, an important difference is that in the legislation of Canada there are no federal constitutional laws, as well as regulatory legal acts of the executive bodies of Canada (as, for example, in Russia – decrees and orders of the Government of the Russian Federation, orders of ministries, etc.). This difference is due to the fact that the countries studied by us belong to different legal systems.

In the mechanism of the civilized legal state that has developed in Canada, in which the institutions of executive power at both levels are subordinate to the decisions of the judiciary, the activities of the provinces usually do not contradict the spirit of an unconsolidated Constitution and fit into the mechanism of checks and balances vertically. The provinces' activity in the use of a set of powers belonging to them often serves as a source of legal conflicts, but at the same time frees the institutions of the federal government from many “worries” in the field of regulating the economic and social development of the federation.

Canada's belonging to a family of common law with a large role of judicial precedents of interpretation and constitutional agreements gives flexibility to the constitutional mechanism of the federation, facilitating finding a federal-provincial consensus and contributing to the evolutionary renewal of legal institutions and relations [6, p. 21].

Analyzing the legal regulation of Australia on the determination of the scope of powers of the federal executive bodies, it should be noted that the Australian Constitution pays little attention to it. So, Art. 61 of the Constitution stipulates that the activities of the federal executive branch are aimed at “enforcing” and “maintaining” in force the Constitution and the laws of the Commonwealth of Australia. Consequently, the powers of the federal executive bodies can be divided into two types – the powers of “execution” and the powers of “preservation”. Determining the content of these powers presents a certain difficulty [11, p. 39].

It should be noted that the Canadian and Australian models are united by the presence at the regional level of a representative of the British crown who can perform significant official functions. At the same time, the very essence of political decision-making is associated with local self-government bodies, which carry out their activities on the model of a parliamentary republic. At the same

time, bicameralism is characteristic of the Australian regions, which in Canada exists only in Quebec.

Such a high level of trust and respect for the regulatory models of the Australian and Canadian administrations is based on a well-functioning and highly competent system of civil servants, which was the result of a long and systematic development of the institution of executive power, taking into account the needs and specifics of the studied societies. ...

So, summarizing all of the above, we can draw the following conclusion: the experience of Canada and Australia can be the foundation for analysis and research in order to develop proposals for improving the legal regulation of the activities of executive authorities in Russia, but not as a duplicate model. Development and improvement should proceed in its own way, and the successful experience of the reviewed states should be used only as a rough guideline.

Bibliographic list

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // Rossiyskaya Gazeta, 2020, July 4; Commentary on the Constitution of the Russian Federation / S. A. Komarov [and others]; ed. S.A. Komarov. 3rd ed., Rev. and add. Moscow: Yurayt Publishing House, 2019. 333 p.

2. Decree of the President of the Russian Federation of 21.01.2020 No. 21 "On the structure of federal executive bodies" (as amended by the decrees of the President of the Russian Federation of 25.03.2020 No. 207, of 05.06.2020 No. 372, of 09.11.2020 No. 681, of 20.11.2020 No. 719) //www.consultant.ru.

3. Federal Law of 06.10.1999 No. 184-FZ "On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation" (as amended on 30.12.2020) //www.consultant.ru.

4. Decree of the Government of the Russian Federation of November 16, 2020 No. 1829 "On the structure of the central offices of federal ministries, the activities of which are controlled by the Government of the Russian Federation, federal services and federal agencies subordinate to these federal ministries, federal services and federal agencies, the activities of which are carried out by the Government RF" //www.consultant.ru.

5. Decree of the Government of the Russian Federation of November 16, 2020 No. 1830 "On optimization of the structure and number of federal state civil servants and employees filling positions that are not positions ... which are carried out by the Government of the Russian Federation" //www.consultant.ru.

6. Bogdanovskaya I.Yu., Danilov S.Yu. The search for federal-subject consensus in constitutionalism: the experience of Canada // Journal of Foreign Legislation and Comparative Law. 2020. No. 2. P. 5–22.

7. Glazunova I.V. On the public authority mechanism for exercising executive power in the Russian Federation // Legal Science in China and Russia. 2020. No. 3. P. 108–114.

8. Ordina O.N. Legal regulation of the organization of public administration in the Russian Federation // State power and local government. 2015. No. 7. P. 45–47.

9. Taran O.A. Some issues of legal regulation of appraisal procedures in the activities of executive authorities // Modern scientific thought. 2020. No. 5. P. 146–150.

10. Khanbulatov S.M. Legal status of executive authorities in the Russian Federation // Issues of sustainable development of society. 2020. No. 2. P. 625–630.

11. Tsyrempilova E.M. The nature and scope of powers of federal executive bodies in Australia // Siberian legal bulletin. 2017. No. 2. P. 37–42.

12. Shelest-Panina D.P. State service of the Russian Federation and Canada: comparative legal analysis // Bulletin of Moscow University. Series 11: Right. 2012. No. 3. P. 148–156.

For citation: Weinbaum K.V. Legal regulation of the activities of executive authorities: comparative legal research // Legal thought. 2021. No. 1 (121). P. 14–18.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.001



Реформирование пенитенциарной системы в Российской Империи (вторая половина XIX – начало XX века)

А.С. Виноградов*
И.В. Романова**

Аннотация. В статье рассмотрены причины и пути реформирования пенитенциарной системы в Российской Империи во второй половине XIX – начале XX века. Раскрывается роль государственно-правового регулирования в обеспечении и реализации карательной политики государства, в усилении контрольных функций и совершенствовании управления местами заключения, анализируется содержание и структура основного Проекта тюремного преобразования подготовленного специальной Комиссией.

Ключевые слова: тюремное управление, заключенные, государственные органы, полиция, исполнение уголовных наказаний, тюремный конгресс, проект тюремного преобразования.

До второй половины XIX столетия тюремное управление было отделено от полицейского и все пенитенциарные учреждения, ввиду отсутствия централизованного управления, находились в ведении различных государственных органов. Например, III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии ведало политическими тюрьмами; Департамент исполнительной полиции Министерства внутренних дел курировал общеуголовные тюремные учреждения; в губерниях в подчинении губернаторов находились места заключения гражданского ведомства, в областях – начальников областей, в городах – градоначальников.

В начале 80-х годов XIX в. в России существовали тюрьмы общего устройства. Это были полицейские арестантские отделения, военные гауптвахты, тюремные замки, дома предварительного заключения, различного типа тюрьмы – исправительные, каторжные, монастырские и пересыльные, а также остроги и др. Очевидно, что мест заключения было много, однако существенной разницы между установленными в них тюремными режимами не было.

Смирительный дом, например, мало чем отличался от работного дома, арестантские роты гражданского ведомства, острог или тюремный замок также принципиальных различий не имели. Помещения при полицейских

* **Виноградов Алексей Сергеевич**, ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург). E-mail: alewin@mail.ru

** **Романова Ирина Владимировна**, доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского Университета МВД России, кандидат юридических наук. E-mail: kailas00@bk.ru

управлениях в основном служили для содержания под арестом, а неблагозвучное выражение «яма» являлось обозначением долговой тюрьмы для несостоятельных должников. Разорившиеся помещики, мещане в городах, крестьяне – все они содержались в помещениях для лиц, подвергаемых аресту по приговорам мировых судей. Арестантов при конвоировании в места постоянного отбывания наказаний на «этапах» содержали в этапных тюрьмах, иначе называемых пересыльными.

Условия для содержания заключенных во всех местах лишения свободы не соответствовали предъявляемым требованиям: тюрьмы оказывались переполненными, заключенные были лишены элементарной медицинской помощи, имелся явный произвол со стороны персонала. В результате неудовлетворительного состояния тюремного заключения возросло количество беспорядков и происшествий, следствием которых явились случаи участвовавших побегов из мест лишения свободы.

Очевидным для государства назрел вопрос реформирования пенитенциарной системы, и основными задачами в этом направлении стали обеспечение единства карательной практики на всей территории империи, для чего явилось необходимою совершенствование системы управления местами заключения путем создания центрального органа для всего тюремного ведомства.

Для подготовки тюремной реформы 1 февраля 1872 г. Александром II была учреждена специальная «Комиссия для составления общего систематического Проекта тюремного преобразования». По этому поводу в царском указе сообщалось:

«1) независимо от определенной деятельности Министерства внутренних дел и Министерства юстиции назначить особую Комиссию для составления общего систематического Проекта о тюремном в государстве преобразовании, под непосредственным наблюдением тех же Министров, а кроме того, ... назначить председателем этой Комиссии тайного советника графа Соллогуба;

2) вменить этой Комиссии в обязанность окончить возлагаемый на нее труд в течение одного года;

3) по составлении означенною Комиссиею основных начал о новом устройстве мест заключения, представить оные на Высочайшее Его Императорского Величества утверждение...;

4) вменить в обязанность всем местам государственного управления сообщать Комиссии, по мере надобности, статистические данные, до их ведомства относящиеся...» [7, с. 292].

Рассмотрев на своем первом заседании 29 февраля 1872 г. все действующие законы, регламентирующие сферу исполнения уголовных наказаний, комиссия пришла к выводу, что «они действовали во время существования крепостного права, телесных наказаний и прежних форм судопроизводства, и потому, измененному в нынешнее царствование, строю государственного быта более не соответствуют... Программа тюремного преобразования должна быть направлена, прежде всего, к тому, чтобы установить такую систему тюремного заключения, которая бы удовлетворяла всем современным требованиям науки и практики...» [11, с.1].

По итогам своей работы комиссия разработала «Общий систематический Проект тюремного преобразования», состоящий из 5 основных разделов, включивших в себя 176 статей.

В первом разделе – «Классификация мест заключения», все места заключения подразделялись на предварительные (полицейские и судебные) и исполнительные (краткосрочные – арестные, смирительные дома; средне-срочные – исправительные дома и долгосрочные – каторжные тюрьмы). Одновременно приводилась классификация мест заключения в губерниях: места полицейского задержания, дома судебного заключения, дома смирительные и арестные дома, а также центральные места заключения – дома исправительные и каторжные тюрьмы. Проект предусмотрел обязательное устройство в кратчайшие сроки приютов и исправительных колоний для несовершеннолетних преступников.

Во втором разделе – «Устройство мест заключения» предлагалось создание стройной системы мест предварительного полицейского задержания; мест предварительного судебного заключения; арестных и смирительных домов; исправительных домов – только в тех местностях, где можно было брать заказы на выполнение ремесленных и других работ; каторжных тюрем.

Третий раздел – «Порядок содержания в местах заключения» определял основные принципы содержания заключенных: принцип правосудия, народности и попечительства.

В четвертом разделе – «Финансовые операции для устройства и преобразования мест заключения» в качестве источников финансирования тюремной реформы были определены городские доходы и капитал Попечительного о тюрьмах общества, государственный земский сбор и казначейство.

Комиссия в своей работе над Проектом особое внимание уделила подготовке пятого раздела – «Управление местами заключения», и в результате долгих поисков и споров в ст. 155 было определено создание единого центрального тюремного управления.

Таким образом, «Общий систематический Проект тюремного преобразования» явился основой для кардинальной реформы всей российской пенитенциарной системы и, учитывая все предложения комиссии, 27 февраля (12 марта по новому стилю) 1879 г. впервые в России был учрежден главный орган централизованного управления всем тюремным ведомством страны – Главное тюремное управление. На него были возложены функции по определению основных направлений тюремной реформы, а также выбор путей и дальнейшего содержания деятельности пенитенциарной системы России в период ее адаптации к новым условиям государственной и общественной жизни.

Правительствующий Сенат высочайшим указом назначал и вводил в состав членов Совета при министре и Совета по тюремным делам начальника Главного тюремного управления. Делопроизводство и переписка с министром внутренних дел, а также решение вопросов по организации содействия секретарю Совета по тюремным делам, были сосредоточены в канцелярии Главного тюремного управления.

Министр внутренних дел являлся прямым начальником тюремной стражи и местной тюремной администрации, а места заключения по всей

империи находились в ведении начальника Главного тюремного управления. Высший надзор за всеми местами заключения, предназначенными для содержания под стражей государственных преступников, принадлежал товарищу (заместителю) министра внутренних дел – руководителю департамента исполнительной полиции. На начальника Главного тюремного управления возлагалось руководство местами заключения гражданского ведомства, пересылкой арестантов и исправительными приютами.

13 декабря 1895 г. Главное тюремное управление, с учетом международного пенитенциарного опыта, было передано в Министерство юстиции и просуществовало под его началом вплоть до свержения царизма в 1917 г.

По поводу присоединения Главного тюремного управления к Министерству юстиции Правительствующему сенату был дан именной высочайший царский указ следующего содержания: «...Существующие условия содержания заключенных требуют во многом изменения в связи с производимым ныне общим пересмотром уголовных законов, дабы лишение свободы во всех его видах успешнее достигало поставленных ему задач – ограждения общества от порочных и опасных членов и нравственного исправления преступников. Для надлежащего с этой целью сближения тюремного дела, в его законодательной постановке и практическом осуществлении, с важнейшими интересами уголовного правосудия представляется благовременным объединить заведование местами заключения с управлением судебным. Посему, а также ввиду крайней обширности и многообразия предметов ведения Министерства внутренних дел, признать за благо освободить это министерство от управления тюремной частью и вверить попечение о ней Министру юстиции, как главе судебного ведомства...» [10, с. 176].

Помимо основной деятельности по организации централизованного управления тюремной системой Российской империи, Главное тюремное управление занималось также многочисленными дополнительными вопросами: издавало общие инструкции для тюремной администрации, составляло сборники законов и распоряжений по тюремному ведомству, разрабатывало новые законопроекты, а также выполняло различные хозяйственные, счетные и административные функции.

Значительную помощь в реализации поставленных задач сотрудникам Главного тюремного управления оказывала Главная инспекция по пересылке арестантов. Уполномоченные Главной инспекции, при помощи конвойных команд в пути следования обеспечивали надежный караул осужденных «по всем трактам империи». Участковые инспекторы данного ведомства на местах осуществляли круглосуточное наблюдение за передвижением арестантских партий.

На Главного инспектора по пересылке арестантов возлагались следующие функциональные обязанности:

- 1) неукоснительное соблюдение единообразия в способах перевозки арестантов и стремление к максимальному сокращению финансовых расходов, направляемых на эти цели, но без нанесения ущерба для ссыльных партий;
- 2) повышение эффективности процесса этапирования арестантов;

3) наблюдение за порядком при отправлении арестантов по линиям железных дорог;

4) ведение общей отчетности по перевозке арестантов на подводах, пароходах и по железным дорогам;

5) осуществление контроля главных этапных путей с непосредственным осмотром порядка содержания ссыльных и пересыльных арестантов в тюремных замках [12, с. 111].

Главное тюремное управление, осуществляя надзор и управление ссылкой и каторгой, одновременно курировало и деятельность благотворительных тюремных учреждений: школ, приютов, обществ патроната, а также деятельность Попечительного о тюрьмах общества и других исправительно-воспитательных заведений.

Главное тюремное управление периодически созывало съезды тюремных служащих для обмена мнениями по вопросам тюремной практики, а также устраивало выставки в целях информирования общества о достигнутых в тюремном деле результатах, вело переписку с международной тюремной комиссией и принимало участие в международных тюремных конгрессах [2, с. 84–85].

Вследствие увеличения количества вопросов и усложнения задач, а также ввиду расширения функций аппарата Главного тюремного управления, возникла необходимость совершенствования его организационных структур, и в 1912 г. Главное тюремное управление уже включало в себя 8 делопроизводств по следующим направлениям деятельности:

1) по личному составу служащих тюремного ведомства (7 отделение – назначение, перемещение, увольнение, предание суду чинов тюремного ведомства, выдача им пособий, кредитов, вопросы организации деятельности Попечительного о тюрьмах общества, личная переписка начальника Главного тюремного управления и др.; 2 отделение – распределение финансовых средств на содержание служащих тюремной администрации и тюремной стражи, штатное распределение должностей служащих тюремной стражи на местах, текущая переписка с администрацией губерний по вопросам организации тюремного заключения, рассмотрение прошений и жалоб, присвоение наград и др.);

2) строительное (сооружение новых, переустройство и ремонт существующих тюремных зданий, проектирование зданий и помещений мест заключения, организация строительных работ, приобретение и отчуждение земельных участков под строительство, распределение финансовых средств);

3) распорядительное (организация внутреннего распорядка в местах заключения и размещения арестантов, рассмотрение ходатайств и жалоб осужденных, устройство школ, читален, библиотек, разбор происшествий в местах заключения и др.);

4) хозяйственное (продовольственное и вещевое обеспечение, медицинское обслуживание, обмундирование служащих тюремного ведомства, финансовые расходы на хозяйственные нужды);

5) счетное (составление общей финансовой сметы доходов и расходов тюремного ведомства, ведение бухгалтерии);

6) по организации деятельности Главного инспектора по пересылке арестантов (распределение штатной численности конвойной стражи, организация этапирования арестантов, делопроизводство, переписка, рассмотрение жалоб арестантов, ведение финансовой отчетности и др.);

7) по выполнению арестантских работ (организация труда арестантов в местах заключения, составление годовых отчетов о ходе работ, учет и выдача заработанных сумм, наблюдение за правилами организации и выполнением работ, распределение заказов на производство работ, снабжение материалами и др.);

8) законодательное и статистическое (составление законодательных проектов и предложений, подготовка необходимых справок, выработка новых и пересмотр существующих правил и инструкций, составление статистических сборников, справочных изданий, подготовка годовых отчетов, заведование статистическим отделом, Центральным дактилоскопическим бюро, архивом, библиотекой Главного тюремного управления, ведение международной переписки по вопросам организации тюремного заключения) [3, с. 21].

Тюремная инспекция при Главном тюремном управлении, выполнявшая функции разработки проектов законодательных актов, проведения ревизий местных тюремных учреждений и руководство их деятельностью, стала абсолютно новым структурным звеном, не имеющим аналогов в зарубежной пенитенциарной практике. Тюремные инспектора в своей работе руководствовались «Временными правилами первоначального руководства тюремным инспекторам во время командировок с целью осмотра и ревизии учреждений, входящих в состав карательной системы», утвержденными Министерством внутренних дел 20 июня 1879 г.

В обязанность тюремных инспекторов вменялась необходимость сбора сведений, обязательных для всестороннего ознакомления с существующим положением тюремных учреждений, а также для разработки различных законодательных и административных мероприятий по работе мест заключения. Работники тюремной инспекции осуществляли ревизию тюремного хозяйства, проверку делопроизводства в канцеляриях мест заключения и ссылки, а также отслеживали условия и порядок содержания в тюрьмах лиц, подвергнутых в той или иной форме лишению свободы.

Без сомнения, Главное тюремное управление рассматривало тюремную инспекцию в качестве основного руководящего звена в системе управления метами заключения. Вместе с тем тюремная инспекция выступала в качестве главного организующего органа в процессе реализации требований законодательства в сфере исполнения уголовных наказаний, а также ведомственных инструкций, регламентирующих порядок и условия отбывания осужденными тюремного заключения.

Реформа тюремной системы России коснулась не только центрального аппарата, но и управленческого звена на губернском и областном уровнях.

Распоряжениями Министра внутренних дел от 16 июня 1879 г. № 48 и от 25 апреля 1886 г. № 12 губернаторам предписывалось по всем предметам, относящимся к местам заключения гражданского ведомства, арестантской пересыльной части и исправительным приютам, обращаться не-

посредственно к начальнику Главного тюремного управления. Однако в особых случаях, ввиду исключительности обстоятельств и необходимости оперативного решения того или иного вопроса, губернаторы могли непосредственно обращаться к министру внутренних дел, минуя начальника Главного тюремного управления.

Устав о содержащихся под стражей устанавливал, что «губернаторы, градоначальники, губернские правления имеют наблюдение за благоустройством в местах заключения и следят за исполнением всех постановлений закона о порядке содержания арестантов. Исправительные арестантские отделения подчинены губернаторам, наблюдение в хозяйственном отношении и за отчетностью этих отделений возложено на губернские правления. Заведование каторжными тюрьмами также возлагается на местных губернаторов...» [9, с. 5–6].

Таким образом, Главное тюремное управление сосредоточило в своих руках всю информацию по местам заключения империи и, опираясь на полученные с мест сведения, стремилось максимально учитывать истинное положение дел.

Для контроля деятельности тюремных учреждений на местах законом от 21 марта 1890 г. в некоторых местностях были учреждены губернские тюремные инспекции. Огромный пласт текущей работы в губернской тюремной инспекции был сконцентрирован в трех делопроизводствах: административном, хозяйственном и секретарском.

Согласно ст. 22 «Свода учреждений и уставов о содержащихся под стражею», изданного в 1890 г., все оперативное управление делами, связанными с деятельностью тюремных учреждений, пересылкой арестантов и исполнением судебных приговоров осуществляли губернские тюремные инспекторы. В тюремном отделении было сосредоточено делопроизводство, касающееся:

- а) личного состава служащих тюремных учреждений (прием на службу, увольнение, выплата жалованья, представление к награждению отличившихся сотрудников, предание их суду и т. п.);
- б) порядка и условий содержания осужденных в местах заключения;
- в) организации работ осужденных;
- г) комплектования вещевым имуществом ссыльных, пересыльных и содержащихся в местах заключения осужденных;
- д) распоряжения всеми ассигнуемыми по смете тюремного ведомства кредитами.

В связи с образованием в составе Губернских правлений тюремных отделений ряд присущих губернским тюремным попечительным комитетам функций был передан в их ведение. Таким образом, в руках тюремных попечительных комитетов остались лишь функции, непосредственно относящиеся к их прямой подведомственности:

- 1) продовольственного обеспечения и медицинского обслуживания осужденных;
- 2) снабжения их вещевым имуществом;
- 3) организации трудовой занятости заключенных (поиск заказов и наблюдение за ходом выполнения работ);

4) текущего хозяйственного обслуживания тюремных учреждений [4, с. 15].

Одновременно с созданием Главного тюремного управления в целях обеспечения и реализации карательной политики государства, усиления контрольных функций, совершенствования управления местами заключения был учрежден новый коллегиальный орган – Совет по тюремным делам. В состав Совета царским указом вводились статусные лица, представляющие различные ведомства. Совет состоял из председателя и семи членов, назначаемых царским указом. В состав Совета входил и начальник Главного тюремного управления. Функции Совета были весьма обширны: по усмотрению министра внутренних дел Совет обсуждал проекты общих смет доходов и расходов по тюремной части; разбирал вопросы о порядке пересылки арестантов; о тюремном устройстве; об организации частных приютов и колоний для несовершеннолетних и обществ нравственного исправления заключенных; решал проблемы тюремного хозяйства, организации управления тюремными учреждениями и другие вопросы, имеющие немаловажное значение для нормального функционирования системы мест заключения.

Государственный Совет также выполнял определенные функции по формированию новой тюремной системы. В его состав входило должностное лицо, которому поручалось высшее руководство всей тюремной частью гражданского ведомства. При этом, в качестве временной меры, ему были предоставлены права на исполнение обязанностей министра внутренних дел. Обсуждая тюремные вопросы, он имел право вести переписку с местными чиновниками по всем вопросам, связанным с организацией и функционированием тюремного ведомства, а также имел право замещать министра внутренних дел в Правительствующем Сенате.

Главное тюремное управление постепенно набирало силу, увеличивало объем функций путем присоединения центральных и местных органов тюремного управления, распространяя власть на новые категории тюремных учреждений. Так, в 1883 г. Главному тюремному управлению были подчинены места заключения на Кавказе.

С 1893 г. Главное тюремное управление впервые стало издавать ежемесячный журнал «Тюремный вестник». Первоначальный объем журнала был 3–5 печатных листов, в 1903 г. этот объем увеличился до 8 печатных листов, в 1909 г. – до 12, а с 1912 г. – до 20 печатных листов. В журнале публиковались официальные данные, имеющие, безусловно, руководящее значение для работников тюремного ведомства, а также важнейшие материалы по тюремоведению [5, с. 196].

Осуществляя ведомственную реформу, центральный орган тюремного управления внимательно изучал практику исполнения уголовных наказаний в зарубежных государствах, формы и методы управленческой деятельности, систему и структуру пенитенциарных учреждений. Многие элементы организации работы зарубежных управленческих аппаратов Главное тюремное управление заимствовало и с учетом отечественной специфики внедряло в практическую деятельность.

В 1906 г. при Главном тюремном управлении было учреждено Центральное дактилоскопическое бюро, деятельность которого регламентиро-

валась «Правилами о производстве и регистрации дактилоскопических снимков», утвержденными министром юстиции 16 декабря 1906 г., «Наставлением о способе изготовления дактилоскопических снимков» и «Наставлением о способе регистрации дактилоскопических снимков».

В середине XIX столетия сложилось мнение, что наиболее успешно пенитенциарное дело развивается в США. Для практического изучения тюремной организации в США в действии многие европейские государства стали направлять туда своих представителей. Познакомившись с американским опытом, юристы, передовые деятели пенитенциарного дела Европы стали высказывать прогрессивные идеи, что тюрьма может принести существенную пользу в деле борьбы с преступностью, если совместными усилиями удастся совершенствовать ее организацию и деятельность. В отдельных странах стали появляться периодические издания. Например, «Пенитенциарное обозрение и уголовное право» во Франции, «Тюрьмоведение» в Германии и др. Страницы этих изданий раскрывали множественные вопросы дальнейшего развития пенитенциарной науки, которая постепенно стала выходить на международный уровень.

Российское государство являлось активным участником международных тюремных конгрессов, ставивших своей целью совершенствование на гуманистических началах деятельности мест заключения, а также защиту личности преступника от произвола и бесчеловечного отношения. В 1890 г. Россия принимала делегатов Международного тюремного конгресса в Петербурге, активно участвовала в конгрессах 1895 г. в Париже, в 1900 г. в Брюсселе, в 1905 г. в Будапеште и в 1910 г. в Вашингтоне.

Несомненно, что решения международных тюремных конгрессов явились толчком к развитию системы пенитенциарных органов Российского государства, но российские национальные особенности проявляли себя постоянно. Наиболее отчетливо это прослеживалось в централизации управления всей пенитенциарной системой, явившейся следствием изменения социально-экономических условий, роста классовых противоречий, настойчивости российского правительства в постоянном поиске путей приспособления тюремной практики к изменяющейся на рубеже XIX – начала XX в. обстановке.

В ходе проводимых преобразований Главное тюремное управление большое внимание стало уделять строительству новых и переоборудованию старых тюремных зданий. Для непосредственного сооружения, реконструкции и текущего ремонта тюремных зданий в губерниях было разрешено учреждать особые строительные отделения (в составе губернских правлений) под председательством губернских тюремных инспекторов. Строительным отделениям вменялось в обязанность ежегодно проводить тщательный технический осмотр тюремных зданий и своевременно производить в них ремонтные работы (циркуляр Главного тюремного управления от 17 ноября 1883 г. за № 19), а также заключать контракты по найму частных помещений под тюрьмы при непосредственном участии инженеров строительных отделений и опытных техников [1, с. 29].

Таким образом, во второй половине XIX – начале XX в. российская пенитенциарная система вступила на новый качественный этап своего раз-

вития, и накануне революционных событий 1917 г. в ведении Главного тюремного управления уже находилось 895 тюрем различного устройства (из них: 718 тюрем общего устройства – губернские, областные, уездные, окружные, тюрьмы градоначальств, следственные тюрьмы, срочные, Санкт-Петербургский дом предварительного заключения, Московская исправительная тюрьма, полицейские арестантские помещения и военные гауптвахты; 132 тюрьмы Привислинского края; 31 исправительное арестантское отделение, 6 каторжных тюрем, 8 пересыльных тюрем) [6, с. 39]. Главное тюремное управление вошло в состав Министерства юстиции и практически до 1917 г. являлось проводником карательной политики царизма.

На протяжении многих столетий сущность и основное содержание деятельности тюремной системы Российского государства определялись подавлением личности осужденного и произволом тюремных властей по отношению к нему. С момента своего создания Главное тюремное управление заняло особое место в структуре министерства внутренних дел. Облеченное правом «принимать собственную власть, не испрашивая особого разрешения министра внутренних дел, все вообще распорядительные меры, необходимые для действия существующих законов по тюремной части» [8, с. 20], оно фактически действовало автономно и, несмотря на малочисленный аппарат, сумело в короткий срок добиться заметных позитивных результатов.

Библиографический список

1. *Гишинский Я.И.* Кризис системы уголовных наказаний // Социологические исследования. – 1993. – № 8. – С. 70–74.
2. *Ефремова И.Н.* Министерство юстиции Российской империи 1802–1917 гг. (историко-правовое исследование). – М.: ИГПАН, 1983. – 143 с.
3. *Зубков А.И., Калинин Ю.И., Сысоев В.Д.* Пенитенциарные учреждения в системе Министерства юстиции: история и современность / Под ред. С.В. Степашина и П.В. Крашенинникова. – М.: Норма, 1998. – 172 с.
4. *Корнев А.В.* Идеи правового и полицейского государства в дореволюционной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. – 26 с.
5. *Лысенко В.В.* Полиция дореволюционной России и противоправные проявления в области общественной нравственности (теоретический и историко-правовой аспект): Дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 1998. – 396 с.
6. *Орлов В.* Уголовно-исполнительная система: итоги работы и новые задачи // Преступление и наказание. – 2005. – № 5.
7. *Остроумов С.С.* Очерки по истории уголовной статистики дореволюционной России. – М., 1961. – 303 с.
8. *Печников А. П.* Тюремные учреждения Российского государства (1649 г. – октябрь 1917 г.). Историческая хроника. – М., 2004. – 324 с.
9. Систематический сборник узаконений и распоряжений по тюремной части / Сост. В.Н. Коковцов и С.В. Рухлов. – СПб., 1894. – 831 с.
10. Тюрьмы и наказания: Инквизиция, тюрьмы, телесные наказания, казни / Подготовка текста Т.И. Ревяко. – Минск, 2006. – 576 с.
11. Учреждение комиссии для составления общего систематического проекта тюремного преобразования // Тюремные преобразования в России: доклад комиссии, записки, сводная ведомость, исторические очерки. 1872–1874 гг.

12. Шинджикашвили Д.И. Министерство внутренних дел царской России в период империализма. (Структура, функции, реакционная сущность, связь с другими министерствами): Учебное пособие. – Омск, 1974. – 111 с.

Для цитирования: Виноградов А.С., Романова И.В. Реформирование пенитенциарной системы в Российской Империи (вторая половина XIX – начало XX века): статья // Юридическая мысль. 2021. № 1. С. 19–29.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.002

Reform of the penitentiary system in the Russian Empire (second half of the XIX – beginning of the XX century)

A.S. Vinogradov*

I.V. Romanova**

Annotation. The article examines the reasons and ways of reforming the penitentiary system in the Russian Empire in the second half of the 19th – early 20th centuries. The article reveals the role of state legal regulation in ensuring and implementing the punitive policy of the state, in strengthening control functions and improving the management of places of detention, analyzing the content and structure of the main project of prison transformation prepared by a special Commission.

Key words: prison administration, prisoners, government agencies, police, execution of criminal sentences, prison congress, prison transformation project.

Until the second half of the 19th century, the prison administration was separated from the policeman and all penitentiary institutions, due to the lack of centralized administration, were under the jurisdiction of various state bodies. For example, the III Department of His Imperial Majesty's own Chancellery was in charge of political prisons; The Executive Police Department of the Ministry of the Interior oversaw the general penal institutions; in the provinces, the governors were subordinate to the places of imprisonment of the civil department, in the regions – the chiefs of the regions, in the cities – the mayors.

In the early 80s of the XIX century there were general prisons in Russia. These were police arrest departments, military guardhouses, prison castles, houses of preliminary detention, various types of prisons – correctional, convict, monastery and transit, as well as prison, etc. Obviously, there were many places of detention, but there was a significant difference between the prison modes were not.

The restraining house, for example, was not much different from the workhouse, the prison companies of the civil department, the prison or the prison castle also had no fundamental differences. The premises at the police

* **Vinogradov Alexey Sergeevich**, Art. Lecturer at the Department of Theory and History of State and Law at the Law Institute (St. Petersburg). E-mail: alewin@mail.ru

** **Romanova Irina Vladimirovna**, Associate Professor of the Department of History of State and Law of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Candidate of Legal Sciences. E-mail: kailas00@bk.ru

departments were mainly used for detention, and the discordant expression “pit” was the designation of a debt prison for insolvent debtors. The ruined landowners, the townspeople in the cities, the peasants – all of them were kept in premises for persons arrested by the judges of the magistrates. Prisoners, when escorted to places of constant serving of sentences at the “stages”, were kept in transit prisons, otherwise called transit prisons.

The conditions for keeping prisoners in all places of detention did not meet the requirements: prisons were overcrowded, prisoners were deprived of basic medical care, there was obvious arbitrariness on the part of the staff. As a result of the unsatisfactory state of imprisonment, the number of disturbances and incidents increased, which resulted in more frequent escapes from places of detention.

The issue of reforming the penitentiary system is obvious for the state, and the main tasks in this direction were to ensure the unity of punitive practice throughout the empire, for which it was necessary to improve the management system of places of detention by creating a central body for the entire prison department.

To prepare the prison reform, on February 1, 1872, Alexander II established a special “Commission for the preparation of a general systematic project of prison reform”. On this occasion, the tsar's decree reported:

“1) irrespective of the specific activities of the Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Justice, appoint a special Commission to draw up a general systematic Draft on prison reform in the state, under the direct supervision of the same Ministers, and in addition ... to appoint as the chairman of this Commission Privy Councilor Count Sollogub;

2) to charge this Commission with the obligation to complete the work entrusted to it within one year;

3) upon drawing up by the aforementioned Commission of the basic principles on the new arrangement of places of detention, submit them to His Highest Imperial Majesty's approval ...;

4) to impose the obligation on all places of state administration to report to the Commission, as necessary, statistical data related to their departments ... ” (7, p. 292).

Having considered at its first meeting on February 29, 1872, all the laws in force regulating the sphere of the execution of criminal punishments, the commission concluded that “they acted during the existence of serfdom, corporal punishment and previous forms of legal proceedings, and therefore, changed in the current reign, they no longer correspond to the structure of state life ... The program of prison transformation should be aimed, first of all, at establishing such a system of imprisonment that would satisfy all modern requirements of science and practice ... ” (11, p. 1).

As a result of its work, the commission developed a “General systematic project of prison transformation”, consisting of 5 main sections, which included 176 articles.

In the first section – “Classification of places of confinement”, all places of confinement were subdivided into preliminary (police and judicial) and executive (short-term – arrest, restraining houses; medium-term – correctional hous-

es and long-term – convict prisons). At the same time, a classification of places of detention in the provinces was given: places of police detention, houses of judicial detention, houses of restraint and detention houses, as well as central places of detention – houses of correctional and convict prisons. The project provided for the compulsory arrangement in the shortest possible time of shelters and correctional colonies for juvenile criminals.

In the second section – “Arrangement of places of detention”, it was proposed to create a coherent system of places of preliminary police detention; places of preliminary judicial detention; arrest and restraining houses; correctional houses – only in those localities where it was possible to take orders for the performance of handicraft and other works; convict prisons.

The third section – “The procedure for keeping in places of confinement” determined the basic principles of keeping prisoners: the principle of justice, nationality and guardianship.

In the fourth section – “Financial operations for the arrangement and transformation of places of detention” as sources of funding for the prison reform were identified city revenues and capital of the Trustee of Prisons Society, the state zemstvo tax and the treasury.

In its work on the Project, the Commission paid special attention to the preparation of the fifth section – “Management of places of detention”, and as a result of long searches and disputes in Art. 155, the creation of a unified central prison administration was determined.

So, the “General Systematic Project of Prison Reform” was the basis for a radical reform of the entire Russian penitentiary system and, taking into account all the proposals of the commission, on February 27 (March 12, new style), 1879, for the first time in Russia, the main body of centralized management of the entire prison department was established countries – General Prison Administration. It was entrusted with the functions of defining the main directions of the prison reform, as well as the choice of ways and further content of the activities of the penitentiary system in Russia during the period of its adaptation to the new conditions of state and public life.

The ruling Senate, by the highest decree, appointed and appointed the head of the Main Prison Administration to the members of the Council under the Minister and the Council for Prison Affairs. The office work and correspondence with the Minister of the Interior, as well as the solution of issues on organizing assistance to the Secretary of the Prison Council, were concentrated in the office of the General Prison Administration.

The Minister of the Interior was the direct commander of the prison guard and local prison administration, and places of detention throughout the empire were under the jurisdiction of the chief of the General Prison Administration. The highest supervision over all places of detention intended for the detention of state criminals belonged to the comrade (deputy) of the Minister of Internal Affairs – the head of the executive police department. The head of the Main Prison Administration was entrusted with the management of places of detention of the civilian department, the transfer of prisoners and correctional shelters.

On December 13, 1895, the General Prison Administration, taking into account the international penitentiary experience, was transferred to the Min-

istry of Justice and existed under its authority until the overthrow of tsarism in 1917.

Regarding the accession of the Main Prison Administration to the Ministry of Justice, the Governing Senate was given a personal imperial decree of the following content: achieved the tasks assigned to him – the protection of society from vicious and dangerous members and the moral correction of criminals. For the proper convergence of the prison case, in its legislative formulation and practical implementation, with the most important interests of criminal justice, it seems timely to unite the administration of places of detention with the administration of the judiciary. Therefore, and also in view of the extreme vastness and diversity of the jurisdiction of the Ministry of Internal Affairs, it should be recognized as a blessing to release this ministry from the management of the prison unit and entrust the care of it to the Minister of Justice, as the head of the judicial department ... ” (10, p. 176).

In addition to the main activity of organizing the centralized management of the prison system of the Russian Empire, the Main Prison Administration also dealt with numerous additional issues: it issued general instructions for the prison administration, compiled collections of laws and orders for the prison department, developed new bills, and also carried out various economic, accounting and administrative functions.

The Main Inspectorate for the Transfer of Prisoners provided significant assistance in the implementation of the assigned tasks to the employees of the Main Prison Administration. Representatives of the Main Inspectorate, with the help of escort teams along the route, provided a reliable guard for the convicts “along all the roads of the empire”. District inspectors of this department on the ground carried out round-the-clock monitoring of the movement of prisoners' parties.

The Chief Inspector for the Transfer of Prisoners was entrusted with the following functional duties:

- 1) strict observance of uniformity in the methods of transportation of prisoners and striving for the maximum reduction of financial expenses allocated for these purposes, but without causing damage to the exiled parties;
- 2) increasing the efficiency of the process of transferring prisoners;
- 3) supervision over the order when the detainees are sent along the railway lines;
- 4) maintaining general reporting on the transportation of prisoners by carts, steamships and by rail;
- 5) exercising control over the main staging routes with direct examination of the procedure for keeping exiled and transit prisoners in prison castles [12, p. 111].

The main prison administration, supervising and managing exile and hard labor, simultaneously supervised the activities of charitable prison institutions: schools, shelters, patronage societies, as well as the activities of the Trustee of Prisons of the Society and other correctional and educational institutions.

The General Prison Administration periodically convened congresses of prison officials to exchange views on prison practice, as well as arranged exhibitions to inform the public about the results achieved in prison affairs, cor-

responded with the international prison commission and took part in international prison congresses [2, p. 84–85].

Due to the increase in the number of questions and the complication of tasks, as well as due to the expansion of the functions of the apparatus of the Main Prison Administration, it became necessary to improve its organizational structures, and in 1912 the Main Prison Administration already included 8 office works in the following areas of activity:

1) on the personnel of prison officials (Section 7 – appointment, relocation, dismissal, prosecution of prison officials, granting them benefits, loans, organization of the activities of the Society's Prison Trustee, personal correspondence of the head of the Main Prison Administration, etc.; Section 2 – distribution of financial resources for the maintenance of prison administration and prison guards, staff distribution of positions of prison guards in the field, current correspondence with the administration of provinces on the organization of imprisonment, consideration of petitions and complaints, awarding of awards, etc.);

2) construction (construction of new, reconstruction and repair of existing prison buildings, design of buildings and premises for places of detention, organization of construction work, acquisition and alienation of land plots for construction, distribution of funds);

3) administrative (organization of internal regulations in places of detention and placement of prisoners, consideration of petitions and complaints of convicts, arrangement of schools, reading rooms, libraries, analysis of incidents in places of detention, etc.);

4) economic (food and clothing supply, medical care, uniforms for prison officials, financial expenses for household needs);

5) counting (drawing up a general financial estimate of the income and expenses of the prison department, accounting);

6) on the organization of the activities of the Chief Inspector for the transfer of prisoners (distribution of the staff of the convoy guard, organization of the transfer of prisoners, office work, correspondence, consideration of prisoners' complaints, financial reporting, etc.);

7) on the performance of prison work (organization of work of prisoners in places of detention, preparation of annual reports on the progress of work, accounting and issuance of earnings, monitoring the rules for organizing and performing work, distributing orders for the production of work, supplying materials, etc.);

8) legislative and statistical (drafting legislative drafts and proposals, preparing the necessary certificates, developing new and revising existing rules and instructions, compiling statistical collections, reference publications, preparing annual reports, managing the statistical department, the Central Fingerprint Bureau, archive, library of the Main Prison Administration, conducting international correspondence on the organization of imprisonment) [3, p. 21].

The Prison Inspectorate under the General Prison Administration, which performed the functions of drafting legislative acts, carrying out audits of local prisons and managing their activities, has become a completely new structural link that has no analogues in foreign penitentiary practice. Prison inspectors in their work were guided by the “Provisional Regulations for the Initial Guidance

of Prison Inspectors during Missions for the Inspection and Audit of Institutions of the Penal System”, approved by the Ministry of the Interior on June 20, 1879.

It was the duty of the prison inspectors to collect information that was obligatory for a comprehensive acquaintance with the existing situation in prisons, as well as for the development of various legislative and administrative measures for the work of places of detention. The employees of the prison inspectorate carried out an audit of the prison economy, inspection of the office work in the offices of places of detention and exile, and also monitored the conditions and procedure for the detention of persons subjected to one form or another of imprisonment in prisons.

There is no doubt that the General Prison Administration viewed the prison inspectorate as the main leadership in the prison management system. At the same time, the prison inspectorate acted as the main organizing body in the process of implementing the requirements of the legislation in the field of the execution of criminal sentences, as well as departmental instructions governing the procedure and conditions for serving prison sentences by convicts.

The reform of the prison system in Russia affected not only the central apparatus, but also the management at the provincial and regional levels.

By the orders of the Minister of Internal Affairs of June 16, 1879, No. 48 and of April 25, 1886, No. 12, governors were instructed to apply directly to the head of the Main Prison Department in all subjects related to places of detention of the civilian department, the prison transfer unit and correctional shelters. However, in special cases, due to the exceptional circumstances and the need for a prompt solution of a particular issue, the governors could directly contact the Minister of Internal Affairs, bypassing the head of the Main Prison Administration.

The Charter on Persons in Custody established that “governors, mayors, provincial governments have supervision over the improvement of places of detention and monitor the implementation of all decisions of the law on the procedure for keeping prisoners. Correctional prison departments are subordinate to the governors, supervision in economic terms and the reporting of these departments is entrusted to the provincial boards. The management of convict prisons is also entrusted to local governors ...” [9, p. 5–6].

Thus, the General Prison Administration concentrated in its hands all the information on the places of imprisonment of the empire and, relying on the information received from the places, tried to take into account the true state of affairs as much as possible.

To control the activities of local prisons, by law of March 21, 1890, provincial prison inspections were established in some localities. A huge layer of current work in the provincial prison inspectorate was concentrated in three office work: administrative, economic and secretarial.

According to Art. 22 of the Code of Institutions and Charters for Persons under Guard, published in 1890, all operational management of causes related to the activities of prison institutions, the transfer of prisoners and the execution of court sentences was carried out by the provincial prison inspectors. In the prison ward, office work was concentrated on:

- a) personnel of prison officials (recruitment, dismissal, payment of salaries, presentation of distinguished officers for rewarding, bringing them to trial, etc.);
- b) the order and conditions of detention of convicts in places of detention;
- c) organization of work of convicts;
- d) the acquisition of clothing items for exiled, transitory and convicts held in places of confinement;
- e) the disposal of all loans allocated according to the estimates of the prison department.

In connection with the formation of prison departments within the Provincial Administrations, a number of functions inherent in the Provincial Prison Guardianship Committees were transferred to their jurisdiction. Thus, only functions directly related to their direct jurisdiction remained in the hands of the prison guardianship committees:

- 1) food supply and medical care for convicts;
- 2) supplying them with clothing items;
- 3) organizing the employment of prisoners (searching for orders and monitoring the progress of work);
- 4) routine maintenance of prisons [4, p.15].

Simultaneously with the creation of the Main Prison Administration in order to ensure and implement the punitive policy of the state, strengthen control functions, improve the management of places of detention, a new collegial body was established – the Council for Prison Affairs. By the tsar's decree, high-status persons representing various departments were introduced into the Council. The council consisted of a chairman and seven members appointed by a tsarist decree. The Council also included the head of the Main Prison Administration. The functions of the Council were quite extensive: at the discretion of the Minister of the Interior, the Council discussed draft general estimates of income and expenses for the prison section; dealt with questions about the procedure for transferring prisoners; about the prison arrangement; on the organization of private shelters and colonies for minors and societies for the moral correction of prisoners; solved the problems of the prison economy, the organization of the administration of prison institutions and other issues of no small importance for the normal functioning of the system of places of detention.

The State Council also performed certain functions in the formation of the new prison system. It consisted of an official who was entrusted with the top leadership of the entire prison section of the civilian department. At the same time, as a temporary measure, he was granted the right to perform the duties of the Minister of Internal Affairs. When discussing prison issues, he had the right to correspond with local officials on all issues related to the organization and functioning of the prison department, and also had the right to replace the Minister of the Interior in the Governing Senate.

The General Prison Administration gradually gained strength, increased the scope of functions by the addition of central and local prison administration bodies, extending power to new categories of prison institutions. So, in 1883, the places of detention in the Caucasus were subordinated to the Main Prison Administration.

Since 1893, the Main Prison Administration for the first time began to publish the monthly journal "Prison Bulletin". The original volume of the journal was 3–5 printed sheets, in 1903 this volume increased to 8 printed sheets, in 1909 – up to 12, and since 1912 – up to 20 printed sheets. The journal published official data, which, of course, have a guiding value for employees of the prison department, as well as the most important materials on prison science [5, p. 196].

While carrying out departmental reform, the central body of the prison administration carefully studied the practice of executing criminal sentences in foreign countries, the forms and methods of administrative activity, the system and structure of penitentiary institutions. The Main Prison Administration borrowed many elements of the organization of the work of foreign administrative bodies and, taking into account the national specifics, introduced them into practice.

In 1906, at the Main Prison Administration, the Central Fingerprint Bureau was established, whose activities were regulated by the "Rules on the Production and Registration of Fingerprints" approved by the Minister of Justice on December 16, 1906, "Instruction on the Method of Making Fingerprint Images" and "Instruction on the Method of Registration fingerprints".

In the middle of the 19th century, it was believed that the most successful penitentiary business was developing in the United States. For practical study of the prison organization in the United States in action, many European states began to send their representatives there. Having become acquainted with the American experience, lawyers and leading figures in the penitentiary affairs of Europe began to express progressive ideas that a prison can bring significant benefits in the fight against crime, if by joint efforts it will be possible to improve its organization and activities. Periodicals began to appear in some countries. For example, "Penitentiary Review and Criminal Law" in France, "Prison Studies" in Germany, etc. The pages of these publications revealed multiple issues of the further development of penitentiary science, which gradually began to go international.

The Russian state was an active participant in international prison congresses, which aimed at improving the activities of places of detention on a humanistic basis, as well as protecting the personality of a criminal from arbitrariness and inhuman treatment. In 1890 Russia received delegates to the International Prison Congress in St. Petersburg, actively participated in the congresses in 1895 in Paris, in 1900 in Brussels, in 1905 in Budapest and in 1910 in Washington.

Undoubtedly, the decisions of the international prison congresses were the impetus for the development of the system of the penitentiary bodies of the Russian state, but Russian national peculiarities manifested themselves constantly. This was most clearly seen in the centralization of management of the entire penitentiary system, which was a consequence of changes in socio-economic conditions, the growth of class contradictions and the insistence of the Russian government in a constant search for ways to adapt prison practice to the changing practice at the turn of the 19th and early 20th centuries setting.

In the course of the ongoing reforms, the Main Prison Administration began to pay great attention to the construction of new and refurbishment of old prison buildings. For the direct construction, reconstruction and maintenance of prison buildings in the provinces, it was allowed to establish special construction departments (as part of the provincial boards) under the chairmanship of the provincial prison inspectors. The construction departments were charged with the obligation of annually conducting a thorough technical inspection of prison buildings and carrying out repair work in them in a timely manner (circular of the General Prison Administration of November 17, 1883, No. 19), as well as concluding contracts for the lease of private premises for prisons with the direct participation of construction engineers branches and experienced technicians [1, p. 29].

So, in the second half of the XIX – early XX century the Russian penitentiary system entered a new qualitative stage of its development, and on the eve of the revolutionary events of 1917, 895 prisons of various structures were already under the jurisdiction of the Main Prison Administration (of which: 718 general prisons – provincial, regional, district, district, city government prisons, investigative prisons, urgent, St. Petersburg House of Pretrial Detention, Moscow Correctional Prison, police detention facilities and military guardhouses; 132 prisons in the Vistula region; 31 correctional detention units, 6 convict prisons, 8 transit prisons) [6, p. 39]. The main prison administration became part of the Ministry of Justice and practically until 1917 was the conductor of the punitive policy of tsarism.

For many centuries, the essence and main content of the activity of the prison system of the Russian state was determined by the suppression of the personality of the convict and the arbitrariness of the prison authorities in relation to him. Since its inception, the General Prison Administration has occupied a special place in the structure of the Ministry of the Interior. Endowed with the right “to take with his own authority, without asking for special permission from the Minister of Internal Affairs, all generally administrative measures necessary for the operation of existing laws on the prison part” [8, p. 20], it actually acted autonomously and, despite its small staff, managed to achieve noticeable positive results in a short time.

Bibliographic list

1. Gilinsky Ya.I. Crisis of the system of criminal punishments // Sociological studies. 1993. No. 8. P. 70–74.
2. Efremova I.N. Ministry of Justice of the Russian Empire 1802–1917 (historical and legal research). Moscow: IGPAN, 1983. 143 p.
3. Zubkov A.I., Kalinin Yu.I., Sysoev V.D. Penitentiary institutions in the system of the Ministry of Justice: history and modernity / Ed. S.V. Stepashin and P.V. Krashennnikov. Moscow: Norma, 1998. 172 p.
4. Kornev A.V. Ideas of a legal and police state in pre-revolutionary Russia: Author's abstract. dis. ... cand. jurid. sciences. Moscow, 1995. 26 p.
5. Lysenko V.V. Police of pre-revolutionary Russia and illegal manifestations in the field of public morality (theoretical and historical and legal aspects): Dis. ... dr. jurid. sciences. St. Petersburg, 1998. 396 p.

6. Orlov V. Penitentiary system: results of work and new tasks // Crime and punishment. 2005. No. 5.

7. Ostroumov S.S. Essays on the history of criminal statistics in pre-revolutionary Russia. Moscow, 1961. 303 p.

8. Pechnikov AP Prison institutions of the Russian state (1649 – October 1917). Historical chronicle. Moscow, 2004. 324 p.

9. Systematic collection of legalizations and orders for the prison section / Comp. V.N. Kokovtsov and S.V. Rukhlov. St. Petersburg, 1894. 831 p.

10. Prisons and punishments: Inquisition, prisons, corporal punishment, executions / Preparation of the text by T.I. Revyako. Minsk, 2006. 576 p.

11. Establishment of a commission for drawing up a general systematic project of prison reform // Prison transformations in Russia: report of the commission, notes, summary sheet, historical essays. 1872–1874.

12. Shindzhikashvili D.I. Ministry of Internal Affairs of Tsarist Russia during the period of imperialism (Structure, functions, reactionary essence, relationship with other ministries): Textbook. Omsk, 1974. 111 p.

For citation: Vinogradov A.S., Romanova I.V. Reforming the penitentiary system in Russia in the second half of the 19th – early 20th centuries: article // Legal thought. 2021. No. 1. S. 29–38.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.002



УДК 34.01; 342.4; 342.7
ББК 67.0; 67.400.1; 67.400.3
DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.003

**Поправка в Конституцию Российской Федерации
о публичной власти:
теоретико-правовое осмысление прав,
свобод и обязанностей человека и гражданина в России**

В.А. Винокуров*

Аннотация. Статья посвящена правам, свободам и обязанностям человека и гражданина в России, принимая во внимание поправку в Конституцию Российской Федерации, внесенную в 2020 году Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Критическое осмысление нововведений в Основной Закон государства позволило выявить новые права и обязанности человека и гражданина в Российской Федерации, а также соотнести новые конституционные нормы, затрагивающими права, свободы и обязанности, с имевшимися правами, свободами и обязанностями человека и гражданина.

По результатам анализа конституционных норм, регулирующих права, свободы и обязанности человека и гражданина, сформулированы выводы, которые можно использовать при подготовке очередных поправок в Конституцию Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; пересмотр положений Конституции России; поправки в Конституцию России; права и свободы человека и гражданина; обязанности человека и гражданина.

Конституция Российской Федерации* была принята, как известно, всенародным голосованием 12 декабря 1993 года [1]. В главном документе государства содержится глава 9, именуемая «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». В соответствии с нормами указанной главы изменения в Конституцию Российской Федерации возможны в двух вариантах, не считая порядка внесения изменений, касающихся субъектного состава государства [1, статья 137]:

первый – пересмотр положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации или всего документа в целом, осуществляемый через созыв Конституционного Собрания [1, статья 135];

второй – поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации, принимаемые в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона [1, статья 136].

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

* Конституция Российской Федерации далее также именуется Основным Законом государства, Основным Законом страны, главный документ государства, главный документ страны.

За прошедшие годы в Конституцию Российской Федерации было внесено пять поправок: две – в 2008 году, две – в 2014 году и последняя (пятая) – в 2020 году. Первая поправка касалась увеличения срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы; вторая поправка обязывает Правительство Российской Федерации отчитываться о результатах своей деятельности перед Государственной Думой; третьей поправкой упразднен Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и вносились уточнения в части органов прокуратуры России; четвертая поправка несколько меняла состав членов Совета Федерации; пятая поправка относится к весьма широкому спектру вопросов, объединенных проблемой совершенствования организации и функционирования публичной власти [2; 3; 4; 5; 6].

Поскольку в интересующую нас главу 2 «Права и свободы человека и гражданина» поправки вноситься не могут, то формально-юридически эта часть Основного Закона страны не подвергалась каким-либо изменениям. Однако после вступления в силу 4 июля 2020 года последней (по времени) поправки [7] (далее также – пятая поправка), в тексте главы 3 Конституции Российской Федерации появились нормы, в которых можно обнаружить отдельные права и свободы человека и гражданина, а также их обязанности. Разумеется, что в статьях, куда были внесены новые положения, в той или иной степени регулирующие вопросы прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, напрямую не используются слова «право», «свобода» или «обязанность».

Проведем сравнительно-правовой анализ положений, в соответствии с которыми устанавливаются конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина в Российской Федерации.

Начнем с норм, которыми в Основном Законе государства были включены права, свободы и обязанности человека и гражданина в Российской Федерации, не упоминавшийся ранее в тексте главного документа страны.

Так, наряду с правом и обязанностью родителей заботиться о детях и заниматься их воспитанием [1, часть 2 статьи 38] появляется норма о приоритете семейного воспитания [1, часть 4 статьи 67¹], что предполагает право выбора родителей в воспитании детей: по отдельности или в семье. Причем, по смыслу новой нормы, государство должно обеспечить приоритет семейного воспитания детей, что подразумевает поддержку семьи, создание условий, по которым семьи не будут распадаться, в том числе и для того, чтобы решать поставленную в Конституции России задачу.

В Основном Законе государства появилось конституционное определение семьи (в смысле института брака) как союза мужчины и женщины [1, пункт «ж¹» статьи 72]. Интересно, что определение семьи в указанном смысле в существующих федеральных законах отсутствует. Таким образом, у жителей государства появилось право выбора, но ограниченное: создать семью именно как союз мужчины и женщины или не создавать такой семьи. При этом вопрос создания семьи (как брака) мужчины и женщины или женщины и женщины невозможен, поскольку Конституция Российской Федерации не допускает никакого иного состава семьи.

Весьма своевременной государственной задачей, появившейся с принятием пятой поправки, является задача, касающаяся создания условий для

формирования «культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью» [1, пункт «ж» статьи 72]. На наш взгляд, в данном случае речь идет об обязанности граждан следить за своим здоровьем, не запускать его, иногда до такой степени, что государство, пытаясь исправить плачевное состояние здоровья отдельных граждан, испытывает нехватку медицинских ресурсов.

Продолжим сравнительно-правовой анализ, вычленив нормы, повторяющие уже ранее зафиксированные в Конституции Российской Федерации права, свободы и обязанности человека и гражданина. В ряде случаев эти нормы изложены похожими по смыслу терминами.

Основной Закон современного Российского государства устанавливает, что «Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации» [1, часть 1 статьи 59]. Норма пятой поправки к Конституции Российской Федерации предусматривает обязанность государства обеспечивать защиту своего суверенитета и территориальной целостности [1, часть 2¹ статьи 67]. Если рассматривать защиту Отечества через призму службы в Вооруженных Силах и других войсках государства, то следует отметить, что одной из задач, определенных для указанных структур в мирное время Военной доктриной Российской Федерации, утвержденной Президентом России 25 декабря 2014 года № Пр-2976 [8], является «защита суверенитета, территориальной целостности Российской Федерации и неприкосновенности ее территории», что в широком понимании этих норм позволяет считать норму о защите суверенитета защитой и территориальной целостности государства составной частью нормы о защите Отечества.

Основным Законом страны предусмотрено, что «Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям» [1, часть 2 статьи 44], а также, что «Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества» [1, часть 2 статьи 26]. Пятой поправкой в Конституцию Российской Федерации статья 69 была дополнена новой частью, по которой «Государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия» [1, часть 2 статьи 69]. В соответствии с новой нормой государство обязуется охранять культурную составляющую всех народов, включая русский. В то же время следует заметить, что государство и так осуществляло эту функцию в соответствии с установленными предметами ведения [1, пункт «е» статьи 71; пункт «е» статьи 72], то есть в результате права и свободы человека и гражданина в области культуры, культурной самобытности и языка по существу не претерпели каких-либо изменений.

Вопросы защиты материнства и детства, семьи также были урегулированы еще в первоначальном тексте Основного Закона страны, равно как и обязанность трудоспособных детей заботиться о нетрудоспособных родителях [1, части 1 и 3 статьи 38]. Однако пятая поправка, по сути, нивелировала обязанность заботиться о родителях, положив в основу этой обязанности создание условий государством для «осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях» [1, пункт «ж¹» статьи 72], что, на наш взгляд, будет довольно сложно выполнить.

Право на труд, а также право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда также было зафиксировано в Конституции России [1, части 1 и 3 статьи 37]. Пятой поправкой Основной Закон государства был дополнен следующим текстом «Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав. Государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации» [1, часть 5 статьи 75]. По существу, внесенная норма повторила уже имеющееся положение, то есть не внесла никаких новых позиций, особенно учитывая норму Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», по которой «... минимальный размер оплаты труда устанавливается федеральным законом в размере не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации ...» [9].

Дополняя статью 75 Конституции Российской Федерации новыми частями, законодатель повторил нормы о системе пенсионного обеспечения, обязательности социального страхования, а также индексации пенсий и пособий [1, части 6 и 7 статьи 75]. При этом право на пенсионное обеспечение и обеспечение социальное уже было зафиксировано следующим образом: «Каждому гарантируется социальное обеспечение ...», «Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом» [1, части 1 и 2 статьи 39]. Таким образом, существенного изменения в перечне прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Российской Федерации в этой части не произошло.

Последняя из рассматриваемых новелл, внесенных пятой поправкой [1, статья 75¹], фиксирует обязанность государства:

а) создавать условия:

для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан;

для взаимного доверия государства и общества;

б) гарантировать защиту достоинства граждан и уважение человека труда;

в) обеспечивать:

сбалансированность прав и обязанностей гражданина;

социальное партнерство;

экономическую, политическую и социальную солидарность.

Упомянутые обязанности державы, изложенные зачем-то одним предложением, сложны для понимания, не позволяют точно определить их цель, требуют подробного разъяснения использованных терминов и словосочетаний, в первую очередь, с точки зрения конституционно-правовых норм.

Конечно, вопросы экономической деятельности (в которую включается и экономический рост) изложены в числе конституционных прав: «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности» [1, часть 1 статьи 34]. Вопросы повышения благосостояния в той или иной степени также зафиксированы, например: вознаграждение за труд не ниже минимального размера оплаты труда [1, часть 3 статьи 37];

право иметь в собственности имущество, владеть, пользоваться и распоряжаться им [1, часть 2 статьи 32]; право частной собственности на землю [1, часть 1 статьи 36].

Рассматривая включенные в Конституцию Российской Федерации права и свободы человека и гражданина, исходим из конституционной нормы: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина» [1, часть 1 статьи 55]. Безусловно, прав и свобод человека и гражданина гораздо больше, чем включенных в текст Основного Закона страны и поименованных основными. Дальнейшее развитие государства, личности и гражданского общества в целом, несомненно, будет приводить к фиксации отдельных прав и свобод человека и гражданина, скорее всего, на уровне федеральных законов, но при пересмотре положений Конституции Российской Федерации – могут быть включены в соответствующую главу.

Конституция Российской Федерации закрепила за государством новые конституционные обязанности, что означает, с одной стороны, фиксацию новых прав и свобод, включая возможность выбора варианта поведения, с другой стороны, обязательства государства становятся обязанностью части граждан, которые от его имени должны обеспечить жителям страны возможность пользоваться правами и свободами, а также следить за соблюдением ими обязанностей.

В результате проведенного сравнительно-правового анализа сформулированы следующие выводы:

1) пятая поправка в Конституцию Российской Федерации содержит не только нормы, касающиеся совершенствования регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти, но и в завуалированном виде права, свободы и обязанности человека и гражданина в Российской Федерации;

2) права, свободы и обязанности человека и гражданина в Российской Федерации, внесенные пятой поправкой, содержатся в главе 3 «Федеративное устройство» Конституции Российской Федерации, в которую эти нормы включать не следовало, поскольку они, во-первых, не соответствуют тематике главы, во-вторых, загромождают текст Основного Закона государства, делая его сложным для прочтения и понимания;

3) дополнительно внесенные в текст Конституции Российской Федерации поправки (иными словами и выражениями) повторяют права, свободы и обязанности, ранее зафиксированные в главном документе страны.

Сформулированные выводы могут быть учтены при подготовке очередных поправок в Конституцию Российской Федерации.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Российская газета. 1993, 25 декабря; официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>).

2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации

и Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 1. – Ст. 1.

3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 1. – Ст. 2.

4. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 6. – Ст. 548.

5. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 30 (ч. I). – Ст. 4202.

6. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

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

8. Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 года № Пр-2976 // Российская газета, 2014, 30 декабря.

9. Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 26. – Ст. 2729; 2018. – № 1 (ч. I). – Ст. 5.

Для цитирования: *Винокуров В.А.* Поправка в Конституцию Российской Федерации о публичной власти: теоретико-правовое осмысление прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России // *Юридическая мысль*. – 2021. – № 1 (121). – С. 39–44.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.003

Amendment to the Constitution of the Russian Federation on Public Power: Theoretical and Legal Understanding of the Rights, Freedoms and Duties of Man and Citizen in Russia

Vladimir A. Vinokurov*

Annotation. The article is devoted to the rights, freedoms and duties of a person and citizen in Russia, taking into account the amendment to the Constitution of the Russian Federation introduced in 2020 by the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public power". A critical

* **Vinokurov Vladimir A.**, Professor of the Theory and History of State and Law Department of FSBEI 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

understanding of the innovations in the Basic Law of the State made it possible to identify new rights and obligations of a person and a citizen in the Russian Federation, as well as to correlate new constitutional norms affecting rights, freedoms and duties with the existing rights, freedoms and duties of a person and a citizen.

According to the analysis of constitutional rules governing the rights, freedoms and duties of man and citizen, the conclusions that can be used when preparing the next amendments to the Constitution of the Russian Federation.

Key words: the Constitution of the Russian Federation; revision of the provisions of the Constitution of the Russian Federation; amendments to the Constitution of the Russian Federation; rights and freedoms of man and citizen; duties of man and citizen.

The Constitution of the Russian Federation* was adopted, as is known, by popular vote on December 12, 1993 [1]. The main document of the state contains chapter 9, entitled “Constitutional amendments and revision of the Constitution”. In accordance with the norms of this chapter, amendments to the Constitution of the Russian Federation are possible in two versions, not counting the procedure for introducing amendments concerning the subject composition of the state [1, Article 137]:

the first is the revision of the provisions of chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation or the entire document as a whole, carried out through the convocation of the Constitutional Assembly [1, Article 135];

the second – amendments to chapters 3–8 of the Constitution of the Russian Federation, adopted in the manner prescribed for the adoption of a federal constitutional law [1, article 136].

Over the past years, five amendments have been made to the Constitution of the Russian Federation: two in 2008, two in 2014 and the last (fifth) in 2020. The first amendment concerned an increase in the term of office of the President of the Russian Federation and the State Duma; the second amendment obliges the Government of the Russian Federation to report on the results of its activities to the State Duma; the third amendment abolished the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation and made clarifications regarding the bodies of the prosecutor's office of Russia; the fourth amendment somewhat changed the composition of the members of the Federation Council; the fifth amendment refers to a very wide range of issues, united by the problem of improving the organization and functioning of public authorities [2; 3; 4; 5; 6].

Since no amendments can be made to the chapter 2 “Human and Citizen Rights and Freedoms” of interest to us, formally and legally, this part of the Basic Law of the country has not undergone any changes. However, after the entry into force on July 4, 2020 of the last (in time) amendment [7] (hereinafter also referred to as the fifth amendment), in the text of Chapter 3 of the Constitution of the Russian Federation, norms appeared in which individual rights and freedoms of a person and a citizen, as well as their responsibilities. It goes without saying that in the articles, where new provisions were introduced, to one degree or another regulating the issues of the rights, freedoms and duties of a person and a citizen, the words “right”, “freedom” or “duty” are not directly used.

Let us carry out a comparative legal analysis of the provisions in accordance with which constitutional rights, freedoms and obligations of a person and a citizen in the Russian Federation are established.

Let's start with the norms that included in the Basic Law of the state the rights, freedoms and duties of a person and a citizen in the Russian Federation, which were not mentioned earlier in the text of the main document of the country.

So, along with the right and obligation of parents to take care of children and to take care of their upbringing [1, part 2 of article 38], there is a rule on the priority of family education [1, part 4 of article 671], which implies the right to choose parents in raising children: individually or in a family. Moreover, according to the meaning of the new norm, the state must ensure the priority of family upbringing of children, which implies supporting the family, creating conditions under which families will not break up, including in order solving the task set in the Constitution of Russia.

The Constitutional definition of the family (in the sense of the institution of marriage) as a union of a man and a woman appeared in the Basic Law of the state [1, paragraph "g1" of Article 72]. Interestingly, there is no definition of a family in this sense in the existing federal laws. Thus, the inhabitants of the state had the right to choose, but limited: to create a family precisely as a union of a man and a woman, or not to create such a family. At the same time, the question of creating a family (like marriage) of a man and a man or a woman and a woman is impossible, since the Constitution of the Russian Federation does not allow any other composition of the family.

A very timely state task, which appeared with the adoption of the fifth amendment, is the task of creating conditions for the formation of a "culture of a responsible attitude of citizens to their health" [1, paragraph "g" of Article 72]. In our opinion, in this case we are talking about the obligation of citizens to monitor their health, not to start it, sometimes to such an extent that the state, trying to correct the deplorable state of health of individual citizens, suffers from a shortage of medical resources.

Let us continue the comparative legal analysis, isolating the norms that repeat the rights, freedoms and duties of a person and a citizen already previously fixed in the Constitution of the Russian Federation. In some cases, these norms are set forth in terms that are similar in meaning.

The Basic Law of the modern Russian state establishes that "Defense of the Fatherland is the duty and obligation of a citizen of the Russian Federation" [1, part 1 of article 59]. The norm of the fifth amendment to the Constitution of the Russian Federation provides for the obligation of the state to ensure the protection of its sovereignty and territorial integrity [1, part 21 of article 67]. If we consider the defense of the Fatherland through the prism of service in the Armed Forces and other troops of the state, it should be noted that one of the tasks defined for these structures in peacetime by the Military Doctrine of the Russian Federation, approved by the President of Russia on December 25, 2014 No. Pr 2976 [8], is "the protection of the sovereignty, territorial integrity of the Russian Federation and the inviolability of its territory", which in the broad sense of these norms allows us to consider the norm on the protection of sovereignty, the protection and territorial integrity of the state as an integral part of the norm on the defense of the Fatherland.

The Basic Law of the country stipulates that "Everyone has the right to take part in cultural life and use cultural institutions, to access cultural val-

ues" [1, part 2 of Article 44], as well as that "Everyone has the right to use their native language, the free choice of the language of communication, education, training and creativity" [1, part 2 of article 26]. The fifth amendment to the Constitution of the Russian Federation, Article 69 was supplemented with a new part, according to which "The state protects the cultural identity of all peoples and ethnic communities of the Russian Federation, guarantees the preservation of ethnocultural and linguistic diversity" [1, part 2 of Article 69]. In accordance with the new norm, the state undertakes to protect the cultural component of all peoples, including Russian. At the same time, it should be noted that the state already carried out this function in accordance with the established subjects of jurisdiction [1, paragraph "e" of Article 71; paragraph "e" of Article 72], that is, as a result of the rights and freedoms of a person and a citizen in the field of cult, cultural identity and language, in essence, have not undergone any changes.

The issues of protecting mothers and children, families were also regulated in the original text of the Basic Law of the country, as well as the obligation of able-bodied children to take care of disabled parents [1, parts 1 and 3 of article 38]. However, the fifth amendment, in fact, neutralized the obligation to take care of parents, basing this obligation on the creation of conditions by the state for "the exercise by adult children of the obligation to take care of their parents" [1, paragraph "g1" of Article 72], which, in our opinion, it will be rather difficult to implement.

The right to work, as well as the right to remuneration for work without any discrimination and not lower than the minimum wage established by federal law was also fixed in the Constitution of Russia [1, parts 1 and 3 of article 37]. The fifth amendment to the Basic Law of the State was supplemented with the following text "The Russian Federation respects the work of citizens and ensures the protection of their rights. The state guarantees a minimum wage not less than the subsistence minimum of the working-age population as a whole in the Russian Federation" [1, part 5 of article 75]. In essence, the introduced norm repeated the already existing provision, that is, it did not introduce any new positions, especially taking into account the provision of the Federal Law "On the Minimum Wage", according to which "... the minimum wage is established by federal law in the amount not lower than the subsistence level the minimum of the able-bodied population as a whole in the Russian Federation ..." [9].

Complementing Article 75 of the Constitution of the Russian Federation with new parts, the legislator repeated the norms on the pension system, the compulsory social insurance, as well as the indexation of pensions and benefits [1, parts 6 and 7 of Article 75]. At the same time, the right to pension security and social security has already been fixed in the following way: "Everyone is guaranteed social security ...", "State pensions and social benefits are established by law" [1, parts 1 and 2 of article 39]. Thus, there has been no significant change in the list of rights, freedoms and duties of a person and a citizen in the Russian Federation in this part.

The last of the considered novels, introduced by the fifth amendment [1, Article 751], fixes the duty of the state:

a) create conditions:

for sustainable economic growth of the country and improving the well-being of citizens;

for mutual trust of the state and society;

b) guarantee the protection of the dignity of citizens and respect for the working person;

c) provide:

balance of rights and obligations of a citizen;

social partnership;

economic, political and social solidarity.

The aforementioned duties of the state, outlined for some reason in one sentence, are difficult to understand, do not allow to accurately determine their purpose, require a detailed explanation of the terms and word combinations used, primarily from the point of view of constitutional and legal norms.

Of course, the issues of economic activity (which includes economic growth) are set forth among the constitutional rights: "Everyone has the right to freely use their abilities and property for entrepreneurial and other economic activities not prohibited by law" [1, part 1 of article 34]. The issues of improving the welfare to one degree or another are also recorded, for example: remuneration for work is not lower than the minimum wage [1, part 3 of article 37]; the right to own property, possess, use and dispose of it [1, part 2 of Article 32]; the right of private ownership of land [1, part 1 of article 36].

Considering the human and civil rights and freedoms included in the Constitution of the Russian Federation, we proceed from the constitutional norm: "The enumeration in the Constitution of the Russian Federation of fundamental rights and freedoms should not be interpreted as a denial or diminution of other universally recognized human and civil rights and freedoms" [1, part 1 of article 55]. Of course, there are much more human and civil rights and freedoms than those included in the text of the Basic Law of the country and named as the main ones. Further development of the state, personality and civil society as a whole will undoubtedly lead to the fixation of individual human and civil rights and freedoms, most likely at the level of federal laws, but when the provisions of the Constitution of the Russian Federation are revised, they can be included in the corresponding chapter.

The Constitution of the Russian Federation has secured new constitutional obligations for the state, which means, on the one hand, the fixation of new rights and freedoms, including the possibility of choosing an option of behavior, on the other hand, the obligations of the state become the responsibility of a part of citizens who, on its behalf, must ensure that residents of the country have the opportunity to use rights and freedoms, as well as monitor compliance with their duties.

As a result of the comparative legal analysis, the following conclusions were formulated:

1) the fifth amendment to the Constitution of the Russian Federation contains not only norms concerning the improvement of regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities, but also in a veiled form the rights, freedoms and duties of a person and citizen in the Russian Federation;

2) the rights, freedoms and duties of a person and a citizen in the Russian Federation, introduced by the fifth amendment, are contained in Chapter 3

“Federal structure” of the Constitution of the Russian Federation, in which these norms should not have been included, since they, firstly, do not correspond to the subject matter chapters, secondly, clutter up the text of the Basic Law of the state, making it difficult to read and understand;

3) the amendments additionally made to the text of the Constitution of the Russian Federation (in other words and expressions) repeat the rights, freedoms and obligations previously fixed in the main document of the country.

The formulated conclusions can be taken into account when preparing the next amendments to the Constitution of the Russian Federation.

Bibliographic list

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) // Rossiyskaya Gazeta. 1993, December 25; the official Internet portal of legal information (<http://www.pravo.gov.ru>). 2020. 4 July. No. 0001202007040001.

2. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation "On changing the term of office of the President of the Russian Federation and the State Duma" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2009. No. 1. Art. 1.

3. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation "On the control powers of the State Duma in relation to the Government of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2009. No. 1. Art. 2.

4. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation "On the Supreme Court of the Russian Federation and the Prosecutor's Office of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 6. Art. 548.

5. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation "On the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 30 (part I). Art. 4202

6. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 11. Art. 1416.

7. Decree of the President of the Russian Federation of July 3, 2020 No. 445 "On the official publication of the Constitution of the Russian Federation as amended" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 27. Art. 4196.

8. Military doctrine of the Russian Federation, approved by the President of the Russian Federation on December 25, 2014 No. Pr-2976 // Russian newspaper. 2014. 30 December.

9. Federal law "On the minimum wage" // Collection of legislation of the Russian Federation. 2000. No. 26. Art. 2729; 2018. No. 1 (part I). Art. 5.

For citation: Vinokurov V.A. Amendment to the Constitution of the Russian Federation on Public Power: Theoretical and Legal Understanding of the Rights, Freedoms and Duties of Man and Citizen in Russia // Legal Thought. 2021. No. 1 (121). P. 44–49.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.003



Истина в церковном судебном процессе Русской Православной Церкви (Московского Патриархата)

В.А. Коллантай*

Аннотация. В статье на основании анализа действующего законодательства предпринята попытка осмысления такого понятия, как «истина» в церковном судопроизводстве; обоснована возможность выделения этого понятия в церковном праве; показаны различия в формировании элементного состава понятия «истина» в современной юридической науке, а также проведена его историческая ретроспектива; установлено, что юридическая наука в качестве методологической основы теории доказательств рассматривает философское учение о познаваемости мира – теорию познания (гносеологию); рассмотрена классификация интуитивного познания; установлено, что классификация понятия интуиции Лосского Н.О. и Франка С.Л. являются основой гносеологического анализа и представляют собой не условные элементы, а действующую рабочую схему исследования, которая может быть полностью адаптирована к процессу получения процессуальной информации и фактически является раскрытием процесса познания доказательств; сформулировано философское обоснование понятия «истина»; высказано предположение, что интуитивное познание, предложенное Н.О. Лосским, может лечь в основу методологической основы теории доказательств по церковному судебному процессу; установлено, что динамика процесса интуитивного познания полностью выражена в действиях познающего субъекта, который не отделяется от объекта, так как находится внутри происходящего, что позволяет ему активно применять инструментарий для изучения окружающей действительности; приведено авторское определение понятия «истина» в церковном судебном процессе.

Ключевые слова: церковное право, доказательство, истина, теория отражения, интуиция.

Вопрос о необходимости установления истины в судебном разбирательстве является одним из важнейших на протяжении длительного времени. Его актуальность не меняется в зависимости от особенностей самого судебного процесса (розыскной или состязательный), и от существования внутри юридической традиции или правовой семьи, в которой ставится этот вопрос.

В церковном судебном процессе также невозможно обойти вопрос о наличии истины как неотъемлемой части учения о доказательстве.

В настоящее время вопрос о роли истины в судебном процессе остается дискуссионным. Данная статья является попыткой автора обосновать свою позицию по этому актуальному вопросу.

* **Коллантай Виталий Александрович**, иерей, кандидат юридических наук, Томская Духовная семинария. E-mail: alivealternativ@sibmail.com

В статье 2 Положения о церковном суде Русской Православной Церкви (Московского Патриархата) от 26 июня 2008 года указано, что Церковные суды предназначены для восстановления нарушенного порядка и строя церковной жизни и призваны способствовать соблюдению священных канонов и иных установлений Православной Церкви [16]. Таким образом, в назначении самого церковного суда лежит необходимость восстановления истины. В целом для принятия решения по делу должна быть установлена объективная реальность происшедшего.

Святой праведный Иоанн Кронштадтский, рассуждая об истине, писал: «Все мысли истинные – дыхание Духа Святого. Истина так проста, легка и удобна и животворна для человека, как мысль, как дыхание» [7, с. 131]. В развитие мысли Кронштадтского пастыря можно привести слова святого Иоанна Златоуста: «Кто ищет истины, в том должны соединиться все добродетели» [6, с. 234]. Видно, что оба святых истину видели как венец всех добродетелей. Характеристикой истины представляется ими простота. Как же представление об истине в науке и философии?

В обобщенном виде под истиной в философии понимается адекватное отражение действительности в сознании человека, не зависящее от тех или иных особенностей познающего субъекта. Но это определение похоже на определение знания в целом. Как видится истина это соответствие (или мера соответствия) между нашим знанием, суждениями, идеями, с одной стороны и объективной действительностью, с другой. Дело в том, что понятие истины мы прилагаем не только к знанию, насколько оно соответствует действительности, но и к действительности, насколько она соответствует идее и смыслу. Например: «Вот подлинно Израильянин, в котором нет лукавства» (Ин. 1:47). Здесь имеет место гносеологические и онтологическое понимание истины. В предложенном определении они объединяются.

В настоящее время философия предлагает четыре различных подхода к пониманию сущности понятия истины, именуемые критериями истины.

Истина представляет собой необходимое свойство знания, через которое устанавливается его соответствие с объективными параметрами действительности. Следует отметить, что существуют различные точки зрения на возможность существования истины вне человека.

Так, ряд ученых считает, что истина – категория человеческого сознания, существование истины вне человека невозможно, ибо лишено всякого смысла [5, с. 27].

А.С. Скудин и О.Е. Тимошенко считают, что истина – это субъективное восприятие человеком предметов и явлений. Но в целом, нельзя отрицать, что истине должны быть свойственны признаки, которые будут устраивать (будут очевидными) для всех познающих, а не только конкретного субъекта познания [11, с. 152].

Истина, согласно Г. Гегелю, в силу самой своей природы должна обнаружить себя. Однако процесс этого обнаружения нельзя свести лишь к мышлениям индивидуального сознания [12, с. 160; 13, с. 80–81].

К критериям истины традиционно относят те понятия, которые позволяют отличить ее от заблуждения:

– соответствие законам логики;

- соответствие фундаментальным законам науки;
- простота и законченность формы.

На современном этапе развития, как в науке, так и в философии науки широко известны четыре традиционных теории, позволяющие раскрыть сущностное понимание истины. К таковым можно отнести:

- классическая;
- когерентная;
- прагматическая;
- конвенциональная.

Классическую теорию можно определить через понятие соответствия. В этом случае истина представляет описываемое событие (ситуацию) таковой, каковой она является на самом деле. При этом истина является соответствием мнений и утверждений о действительности. Критерием истины в классической теории является эмпирический опыт. Примером может служить изречение Платона «Тот, что говорит о вещах в соответствии с тем, каковы они есть, говорит истину, тот же, что говорит о них иначе – лжет». В науке классическую теорию истины представляют как корреспондентскую в связи с тем, что она определяется через соответствие (корреспонденцию) опыта.

В отличие от классической в теории *когерентности* истина представляет собой совместимость выдвинутого положения с ранее принятыми утверждениями [18]. Иными словами критериями истины выступает согласованность суждений с общей системой знаний. Но эта теория уже выходит за пределы понимания классической истины и наряду с прагматической и конвенциональной именуется неклассическими.

В теории когерентности проявляется важный принцип научного знания, а именно его системность. Нужно учитывать, что речь идет не просто о наличии знания как такового и его непротиворечивости, а о полном соответствии ранее полученному и встроенному в общую ценностную концепцию знаний. Согласно принципу когерентности теория, обладая системностью, включает в себя новое знание как истинное, если оно полностью обеспечивает его единство и целостность всех элементов. Подход к истине как к когерентности характерен для формальных наук, таких как математика, логика.

Но противопоставления когерентности и корреспонденции носят условный характер по нескольким причинам. Во-первых, опыт является источником научного знания лишь в конечном итоге и не всегда новую гипотезу позволяет сопоставить с эмпирическими данными. В данном случае ее согласие с иными положениями существующей теории будет исполнять роль истины. Во-вторых, как таковая отсутствует граница между науками формальными и не относящимися к ним. В-третьих, нельзя лишить возможности наличие самой согласованности в процессе проведения опыта.

В конце XIX века Ч.С. Пирсом была предложена *прагматическая* теория, в которой критерием истины выступил успех или иными словами практическая значимость (полезность). Согласно этой теории истинным признается то знание, которое работает, позволяя добиться успеха и практической пользы. Истинными являются идеи, которые подтверждаются

практическими результатами. При этом практический результат иногда окончательным не является и требует постоянного обновления истины в связи с изменением практики. Тем самым истина не сводится лишь к полезности. Здесь прослеживается двойственное назначение истины. С одной стороны практическая реализация, с другой учет возможных будущих изменений теории.

Согласно *конвенциональной* теории критерием истины выступает всеобщее согласие. Определитель истины – это действующее соглашение. Научной истиной, согласно конвенциональной теории, является то, с чем согласно большинство ученых. Абсолютом становится соглашение между учеными. Примером может служить выбор систем единиц измерений, законов, терминов, правил и т.д.

Из вышесказанного следует, что понятие истины в современной науке приобрело новые характеризующие ее черты, к каковым можно отнести:

1) коммуникативность и изменчивость. Свойства истины проявляются в том, что изменяясь научное знание влияет и на изменчивость самой истины. При этом процесс происходит не во времени, а в пространстве, что позволяет говорить о возникновении связей в междисциплинарных знаниях. Если ранее речь шла об истине в области одной науки, то сейчас это характерно для стыков научных знаний;

2) интересубъективность. Это явление можно определить как общезначимость научной истины для разных сфер знаний;

3) непрерывность. Она проявляется в том, что преемственность полученных знаний и их верификация происходит постоянно, в том числе и эмпирическим путем в различных областях знаний.

Представление о понятии истины в современной юридической науке напрямую связано с понятием доказательства, так как истина является главным критерием доказательства в судебном процессе. При этом позиции ученых о сущности истины в уголовном, гражданском, арбитражном и административном процессах весьма схожи.

По мнению С.А. Шейфера, «остродискуссионным остается вопрос о возможности включения в УПК РФ принципа всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела, часто трактуемого как принцип установления объективной истины» [19, с. 19]. При этом он отмечает, что «исходя из философской основы познания теории отражения, следует признать, что в природе объективно существуют не доказательства, а следы, оставленные событием во внешнем мире, которым еще предстоит преобразоваться в доказательства» [19, с. 15].

Также ряд авторов напрямую связывают понятие истины с теорией отражения. При опоре на принцип отражения, на основе которого к доказательствам могут быть отнесены только «фактические данные» (сведения о фактах), целью доказывания может быть только объективная истина [14, с. 4]. Как отмечают Г.А. Печников, С.Д. Назаров и П.П. Смольянов «признание теории отражения есть признание объективного характера процесса познания, определенного законами движения материального мира [15, с. 2]. Дополняя свою мысль, они приходят к мнению, что истина, установленная по уголовному делу, является объективной в том значении этого по-

нятия, которое передается ему диалектико-материалистической теорией познания: соответствие мысли о предмете реальной действительности самому этому предмету в том виде, в каком он существует независимо от познающего его мысли [15, с. 2].

Но так ли верно это утверждение? Возможно ли существование истины в судебном процессе без опоры на теорию отражения?

Традиционно автором теории отражения в криминалистическом учении считается Р.С. Белкин, который обосновал свою позицию построения процесса доказывания и установления истины по делу [3]. На ее основе из предложенных им положений следует отметить следующие:

– событие преступления есть один из материальных процессов действительности и как таковой находится в связи и во взаимообусловленности с другими процессами, событиями и явлениями, отражается в них и сам является отражением каких-то процессов [2, с. 768];

– возникновение новой науки – доказательственное право, которое занимает промежуточное положение между уголовным процессом, криминалистикой и другими юридическими науками, а также логики, этики, психологии.

Положения, введенные Р.С. Белкиным, в настоящее время находят отражение в современном процессуальном и доказательственном праве. Так, Балакшин В.С. под истиной понимает «результат правильного познания объективной действительности, а не сама действительность. Она объективна потому, что ее содержание соответствует отражаемому объекту и не зависит от субъективных устремлений человека» [1, с. 53].

Как видно из приведенных примеров, понятие истины напрямую связано в юридической науке с понятием «доказательство», в основу которого положена теория отражения. При этом сама теория отражения является для построения доказательственной теории философской основой.

Равно как и в иных отраслях процессуального права в церковном судебном процессе мы также можем говорить о существовании доказательства. Так, согласно статье 13 Положения о церковном суде Русской Православной Церкви (Московского Патриархата) от 26 июня 2008 года Доказательствами являются полученные в предусмотренном настоящим Положением порядке сведения, на основании которых церковный суд устанавливает наличие или отсутствие относящихся к делу обстоятельств [16].

Необходимость установления истины по делу также декларировано в этом документе через понятие восстановления нарушенного порядка церковной жизни.

В связи с этим возникает вопрос: приемлемо ли определять понятие истины в церковном судебном процессе, основываясь на ленинской теории отражения, как это широко распространено в юридической науке?

Отвечая на этот вопрос, следует обратиться к представлениям русской религиозной философии с целью уточнения понятия истины и его концептуальных отличий, основных элементов и возможности существования внутри церковного судебного процесса.

Н.О. Лосский отождествлял истину с бытием. По его мысли, истина достижима единственно в том случае, если знание складывается только из

элементов самого объекта. При этом основным свойством (критерием) истины являются общеобязательность, абсолютность, тождество и вечность.

Верховным критерием истины у Н.О. Лосского выступает наличие познаваемого предмета в знании, само свидетельство его в себе [9, с. 145]. Здесь мы видим не просто отражение фактических данных, которые должны представлять объективную истину, а сталкиваемся с наличием ее уже в самом бытии вне зависимости от желания субъекта и не в качестве копии, а в форме предмета. Н.О. Лосский пишет: «Согласно интуитивизму, соответствие между истиной и предметом достигает крайней возможной степени: истина есть не символическое выражение предмета, не копия его, а сам предмет, поскольку он в различном виде наличествует в познающем сознании» [10, с. 157]. Предложенный им процесс интуитивного познания, статическим в отличие от теории отражения не является. Его динамика полностью выражена в действиях познающего субъекта, который не отделяется от объекта, так как находится внутри происходящего, что позволяет ему активно применять инструментарий для изучения окружающей действительности.

Развивая эту мысль, в свою очередь, другой русский религиозный мыслитель С.Л. Франк писал: «Высшей ступенью интуиции может быть лишь знание-жизнь, где субъект вообще уже не противостоит объекту, а знает объект в силу того, что слит с ним в самом своем бытии, или где бытие и знание действительно есть одно и то же» [17, с. 274].

Таким образом, мы видим, что Н.О. Лосский и С.Л. Франк едины во мнении, что, так как объект познания и его субъект находятся в едином бытии, иными словами во «всеединстве», то и сам предмет доступен знанию. Также предмет доступен знанию, потому что объект и субъект познания находятся в едином бытии. Они прибывают в единстве еще до всякого познавательного процесса. В интуитивизме понятие истины тождественно понятию бытия, а достижение истины возможно только тогда, когда знание складывается из элементов самого объекта.

Для иллюстрации идей Н.О. Лосского и С.Л. Франка стоит привести два их классических примера. Первый был предложен Николаем Онуфриевичем в его труде «Учение о перевоплощении. Интуитивизм». Представьте, что некий человек идет по берегу реки и обращает внимание на что-то быстро летящее в воздухе. Присмотревшись к летящему предмету и отличив его от окружающей среды, человек узнает, что это летит ласточка. По словам Н.О. Лосского: «Согласно наиболее распространенной теории знания, в моё сознание вступает при этом не сама живая ласточка, а только субъективный психический образ её, более или менее похожая на неё копия. При восприятии ласточка остаётся трансцендентною сознанию (вне сознания), а имманентна сознанию (внутри сознания) только копия её или даже только символ её» [9, с. 5]. Но в то же время, согласно интуитивизму, когда человек направляет своё внимание на ласточку и при этом совершает акт различения её как предмета от окружающей среды, в сознании его находится сама живая ласточка в подлиннике.

Иными словами, птица стала имманентной сознанию человека, но при этом осталась трансцендентной ему, как индивидуальному субъекту

сознания. Значит осознание предмета внешнего мира – действие трансцендирующее, в котором происходит выход за пределы индивидуальности. Субъект и наблюдаемый им объект в этот момент образуют единое целое и, следовательно, человеческое сознание представляет собой сверхиндивидуальное целое, в котором субъективные акты являются лишь частью его.

Второй не менее яркий пример приведем из работы С.Л. Франка «Предмет знания. Душа человека». Он сравнивает предмет с крепостью, которую необходимо захватить и войти внутрь. При этом победой над крепостью будет познание, а прочное обладание ею является ни чем иным, как знание. Побеждать можно лишь только то, что так или иначе оказывает сопротивление. А обладать можно тем, что по своему личному бытию является существующим независимо от его обладателя. Но, как справедливо замечает Семен Людвигович, покоренная крепость есть все же крепость, а не ветряная мельница Дон Кихота [17, с. 274]. В предложенных примерах делается попытка объединить онтологическую и гносеологическую истину, тем самым расширяя ее границы.

Центральное место в теории доказательств, основанной на теории отражения, занимает понятие истины. Юридическая истина это соответствие выводов суда, имеющимся в деле, надлежаще и скрупулезно проверенным, исследованным и оцененным доказательствам. Это истина, опирающаяся на материалы уголовного дела [4, с. 134]. Исходя из такого понимания истины, можно прийти к неутешительному выводу о ее изменчивости в зависимости от принимаемых и отвергаемых доказательств и от способа их проверки.

По нашему мнению, теория доказательств церковного судебного процесса должна основываться не на теории отражения, а на положениях интуитивизма, предложенных и разработанных русскими религиозными мыслителями. Во-первых, в отличие от теории отражения, декларирующей существование копии предмета (его отражения), которая доступна к познанию со стороны субъекта, интуитивизм дает возможность прямого взаимодействия с предметом в оригинале (подлиннике). Копия или отражение предмета не дает полного представления о его качественных характеристиках и сущности, что в случае с доказательством может привести к неправильному его толкованию и судебной ошибке. В свою очередь, изучение предмета в подлиннике позволяет точно оценить произошедшее событие нарушения и в итоге сделать объективный вывод.

Во-вторых, утверждение ученых, придерживающихся теории отражения, о том, что объект познания существует независимо от субъекта, лишает последний познавательной активности. Напротив, динамика интуитивизма полностью выражена в действиях субъекта, который не отделяется от объекта, так как находится внутри происходящего, что в конечном итоге дает ему возможность активного изучения окружающей действительности. Это обстоятельство влияет на такой принцип судебного процесса как достоверность доказательств, в связи с тем, что активность познающего субъекта напрямую зависит от скорости сбора и оценки доказательств в судебном процессе. Более того существование субъекта вне объекта в реаль-

ном судебном процессе невозможно, так как субъект стремится к изучению объекта, а последний к тому, чтобы быть осознанным.

В-третьих, в основе теории отражения лежит принцип о том, что представления человека «не есть существующая вне нас действительность, а только образ этой действительности» [8, с. 113–114], что в конечном итоге неминуемо приведет нас к мысли о полной трансцендентности окружающего мира для субъекта познания. Тогда как в интуитивизме утверждается, что субъект и наблюдаемый им объект являются единым целым, а, следовательно, можно сделать вывод, что человеческое сознание сверх индивидуально, а субъективная деятельность – лишь часть его личностных переживаний. Разделение субъекта и объекта в теории отражения отдаляет познающего от понимания объективной истины, так как при такой конструкции возможно лишь догадываться о ее существовании. Если субъект неотделим от объекта, то объективная истина достижима, поскольку первый не лишен возможности изучить второй в полной мере.

В-четвертых, утверждение Р.С. Белкиным, что событие преступления как один из социальных процессов находится в связи и во взаимообусловленности с другими процессами, событиями, совершенно не противоречит интуитивистской установке Н.О. Лосского. Но отождествление судебного процесса с отражением процессов, событий и явлений, представляется не верным, так как субъект познания всегда взаимодействует с подлинным предметом. Так предположим, что свидетель видит лицо, совершившее правонарушение, тем самым имеет дело непосредственно с предметом. Свидетель может неверно интерпретировать те или иные действия предмета, но то, что он с ним взаимодействует это неопровержимо. Эксперт, подготавливая заключение, также имеет возможность взаимодействовать с предметом. Даже принимая в расчет, что эксперт и предмет разделены временем, но в момент изучения первый обращается ко второму.

Таким образом, свидетель, становясь очевидцем события (действия или бездействия), являющегося нарушением, фиксирует оставленные в ходе него следы разного рода. Эти следы, зафиксированные свидетелем, несут в себе информацию о событии самого нарушения. При этом свидетель, являясь субъектом, одновременно является участником процесса формирования нового понятия, так как имеет наглядный образ. В этот момент сам свидетель, как субъект познания неотделим от объекта, так как находится внутри самого события. Далее ставшие известными свидетелю понятия, будут переданы второму субъекту (эксперту, суду и т.д.), они вновь становятся для второго наглядными образами, которые, в свою очередь, могут трансформироваться в понятия.

Позиция интуитивистской теории Н.О. Лосского и С.Л. Франка в сравнении с теорией отражения видится более полно, демонстрирующей сущность самого процесса доказывания. А представление об истине, как одном из ключевых понятий теории доказывания, детально разработанное в трудах этих мыслителей всецело применимо к церковному судебному процессу. Объединение бытийной истины и истины знания позволяет по-иному посмотреть на теорию доказательств и расширить ее предмет.

Библиографический список

1. Балакишин В.С. Доказательства в теории и практике уголовно-процессуального доказывания (важнейшие проблемы в свете УПК Российской Федерации). Дисс. ... докт. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005. – 533 с.
2. Белкин Р.С. Избранные труды. – М., 2010. – 768 с.
3. Белкин Р.С. Ленинская теория отражения и методологические проблемы советской криминалистики. – М., 1970. – 130 с.
4. Булатов Б.Б., Баранов А.М. Уголовный процесс. – М., 2008. – 591 с.
5. Жуков В.Н. Философия права: учебник. – М.: Мир философии: Алгоритм, 2019. – 558 с.
6. Златоуст Иоанн. Полное собрание творений. – М., 2005. – Т. 10. – Ч. 1.
7. Кронштадтский Иоанн. Моя жизнь во Христе. – М., 2012.
8. Ленин В.И. Материализм и эмпириокритицизм: критические заметки об одной реакционной философии // Полн. собр. соч. – Т. 18.
9. Лосский Н.О. Учение о перевоплощении. Интуитивизм. – М.: Прогресс, 1992. – 133 с.
10. Лосский Н.О. Чувственная, интеллектуальная и мистическая интуиция. – М.: Республика, 1995. – 400 с.
11. Скудин А.С., Тимошенко О.Е. К вопросу об установлении «объективной истины» в процессе доказывания по уголовным делам // Вестник Новгородского Государственного Университета. – 2013. – № 73. – Т.1. – С. 151–154.
12. Масленников Д.В., Любченко В.В. Теологическое и философское содержание учения Гегеля // Вестник Российской Гуманитарной христианской академии. – 2019. – № 4. – Т. 2. – С. 159–173.
13. Масленников Д.В., Ревнова М.Б. Диалектика субъективного и объективного в обосновании права классиками немецкой философии // Юридическая мысль. – 2020. – № 3 (119). – С. 74–91.
14. Печников Г.А. О понятии доказательств в состязательном УПК России в свете теории отражения // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2009. – № 2(9). – С. 3–8.
15. Печников Г.А., Земенков А.И., Кокарева Е.В. Доказательства, объективная (фактическая) и формально-юридическая истина в уголовном процессе // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2019. – № 2(49). – С. 142–148.
16. Положение о церковном суде Русской Православной Церкви (Московского Патриархата) от 2 декабря 2017 г. // <http://www.patriarchia.ru/db/text/428440.html>
17. Франк, С.Л. Предмет знания об основах и пределах отвлеченного знания; Душа человека: Опыт введ. в филос. психологию / С. Л. Франк; [Вступ. ст. И.И. Евлампиева, с. 5–34]. – СПб.: Наука: С.-Петербург. изд. фирма, 1995. – 655 с.
18. Чернавин Ю.А. Проблема истины в философии и социально-гуманитарных исследованиях // Вестник Екатеринбургского Института. – 2008. – № 2. – С. 32–36.
19. Шейфер С.А. Собрание доказательств по уголовному делу: проблемы законодательства, теории и практики. – М.: Норма: Инфра-М, 2015. – 110 с.

Для цитирования: Коллантай В.А. Истина в церковном судебном процессе Русской Православной Церкви (Московского Патриархата) // Юридическая мысль. – 2021. – № 1 (121). – С. 50–58.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.004

Truth in Church Litigation Russian Orthodox Church (Moscow Patriarchate)

V.A. Kollantai*

Annotation. In the article, based on the analysis of the current legislation, an attempt is made to comprehend such a concept as “truth” in church proceedings; the possibility of isolating this concept in ecclesiastical law has been substantiated; the differences in the formation of the elemental composition of the concept of “truth” in modern legal science are shown, as well as its historical retrospective; it has been established that legal science considers the philosophical doctrine of the cognizability of the world – the theory of knowledge (epistemology) as the methodological basis of the theory of evidence; the classification of intuitive cognition is considered; it was established that the classification of the concept of intuition by N.O. and Frank S.L. are the basis of epistemological analysis and are not conventional elements, but the current working research scheme, which can be fully adapted to the process of obtaining procedural information and, in fact, is the disclosure of the process of cognition of evidence; the philosophical substantiation of the concept of “truth” is formulated; it was suggested that the intuitive knowledge proposed by N.O. Lossky, can form the basis of the methodological basis of the theory of evidence in the church trial; it was found that the dynamics of the process of intuitive cognition is fully expressed in the actions of the cognizing subject, which is not separated from the object, since it is inside what is happening, which allows him to actively use the tools for studying the surrounding reality; the author's definition of the concept of "truth" in the church litigation is given.

Key words: ecclesiastical law, proof, truth, theory of reflection, intuition.

The question of the need to establish the truth in court proceedings has been one of the most important for a long time. Its relevance does not change depending on the characteristics of the trial itself (search or adversarial), and on the existence within the legal tradition or legal family in which this issue is raised.

In ecclesiastical litigation, it is also impossible to get around the issue of the presence of truth as an integral part of the doctrine of proof.

Currently, the question of the role of truth in the trial remains controversial. This article is the author's attempt to substantiate his position on this topical issue.

Article 2 of the Regulations on the Church Court of the Russian Orthodox Church (Moscow Patriarchate) dated June 26, 2008 states that Church courts are intended to restore the broken order and structure of church life and are called upon to promote the observance of the sacred canons and other ordinances of the Orthodox Church [16]. Thus, in the appointment of the ecclesiastical court it lays the need to restore the truth. In general, to make a decision on the case, the objective reality of the incident must be established.

The holy righteous John of Kronstadt, arguing about the truth, wrote: “All true thoughts are the breath of the Holy Spirit. Truth is as simple, easy and convenient and life-giving for a person as thought, as breathing” [7, p. 131].

* **Kollantai Vitaly Aleksandrovich**, priest, candidate of legal sciences, Tomsk Theological Seminary. E-mail: alivealternativ@sibmail.com

In the development of the thought of the Kronstadt shepherd, one can cite the words of St. John Chrysostom: "He who seeks the truth, in that must unite all virtues" [6, p. 234]. It is evident that both saints saw the truth as the crown of all virtues. Their characteristic of truth is simplicity. What is the concept of truth in science and philosophy?

In a generalized form, in philosophy, truth is understood as an adequate reflection of reality in human consciousness, independent of certain features of the cognizing subject. But this definition is similar to the definition of knowledge in general. As the truth is seen, this is the correspondence (or measure of correspondence) between our knowledge, judgments, ideas, on the one hand, and objective reality, on the other. The fact is that we apply the concept of truth not only to knowledge, to the extent that it corresponds to reality, but also to reality, to the extent that it corresponds to the idea and meaning. For example: "Behold, truly an Israelite, in whom there is no love" (John 1:47). Here there is an epistemological and ontological understanding of truth. In the proposed definition, they are combined.

Currently, philosophy offers four different approaches to understanding the essence of the concept of truth, called the criteria of truth.

Truth is a necessary property of knowledge, through which its correspondence with the objective parameters of reality is established. It should be noted that there are different points of view on the possibility of the existence of truth outside of man.

Thus, a number of scientists believe that truth is a category of human consciousness, the existence of truth outside a person is impossible, because it is devoid of any meaning [5, p. 27].

A.S. Skudin and O.E. Tymoshenko believes that truth is a person's subjective perception of objects and phenomena. But in general, it cannot be denied that the truth should be characterized by signs that will suit (will be obvious) for all cognizing, and not just a specific subject of cognition [11, p. 152].

Truth, according to G. Hegel, by its very nature must reveal itself. However, the process of this discovery cannot be reduced only to the reflections of the individual consciousness [12, p. 160; 13, p. 80–81].

The criteria of truth traditionally include those concepts that make it possible to distinguish it from delusion:

- compliance with the laws of logic;
- compliance with the fundamental laws of science;
- simplicity and completeness of the form.

At the present stage of development, both in science and in the philosophy of science, four traditional theories are widely known which make it possible to reveal the essential understanding of truth. These include:

- classic;
- coherent;
- pragmatic;
- Conventional.

The classical theory can be defined through the concept of correspondence. In this case, the truth represents the described event (situation) as it really is. In this case, the truth is the correspondence of opinions and state-

ments about reality. The criterion of truth in classical theory is empirical experience. An example is the dictum of Plato: "The one that speaks about things in accordance with what they are, speaks the truth, the same that speaks about them differently – lies". In science, the classical theory of truth is presented as a correspondence theory in connection with the fact that it is determined through the correspondence (correspondence) of experience.

In contrast to the classical truth in the theory of coherence, the truth is the compatibility of the proposed position with the previously accepted statements [18]. In other words, the criteria of truth are the consistency of judgments with the general system of knowledge. But this theory is already beyond the understanding of classical truth and, along with the pragmatic and conventional, are called non-classical.

In the theory of coherence, an important principle of scientific knowledge is manifested, namely, its consistency. It should be borne in mind that we are talking not just about the availability of knowledge as such and its consistency, but about full compliance with the previously obtained and built into the general value concept of knowledge. According to the principle of coherence, a theory, possessing a systemic nature, includes new knowledge as true if it fully ensures its unity and integrity of all elements. The approach to truth as to coherence is characteristic of formal sciences such as mathematics and logic.

But the oppositions of coherence and correspondence are conditional for several reasons. First, experience is a source of scientific knowledge only in the end, and it is not always possible to compare a new hypothesis with empirical data. In this case, its agreement with other provisions of the existing theory will play the role of truth. Secondly, as such, there is no border between formal and non-formal sciences. Thirdly, it is impossible to deny the possibility of the presence of the very coherence in the process of conducting the experiment.

At the end of the 19th century, Ch.S. Peirce proposed a pragmatic theory in which the criterion of truth was success or, in other words, practical significance (utility). According to this theory, the knowledge that works, allowing achieving success and practical benefit, is recognized as true. Ideas that are supported by practical results are true. At the same time, the practical result is sometimes not final and requires constant updating of the truth in connection with a change in practice. Thus, truth is not limited to utility. The dual purpose of truth is traced here. On the one hand, practical implementation, on the other hand, taking into account possible future changes in theory.

According to conventional theory, the criterion of truth is universal agreement. The determinant of truth is a valid agreement. Scientific truth, according to conventional theory, is what most scientists agree with. Agreement between scientists becomes the absolute. An example is the choice of systems of units of measurement, laws, terms, rules, etc.

From the above it follows that the concept of truth in modern science has acquired new features that characterize it, which include:

- 1) communication and variability. The properties of truth are manifested in the fact that changing scientific knowledge also affects the changeability of truth itself. Moreover, the process takes place not in time, but in space, which allows us to talk about the emergence of connections in interdisciplinary know-

ledge. If earlier it was about the truth in the field of one science, now it is typical for the junctions of scientific knowledge;

2) intersubjectivity. This phenomenon can be defined as the universality of scientific truth for different areas of knowledge;

3) continuity. It manifests itself in the fact that the continuity of the acquired knowledge and their verification occurs constantly, including empirically in various fields of knowledge.

The concept of the concept of truth in modern legal science is directly related to the concept of proof, since the truth is the main criterion of proof in the trial. At the same time, the positions of scientists about the essence of truth in criminal, civil, arbitration and administrative proceedings are very similar.

According to S.A. Sheifer, “the question of the possibility of including in the Criminal Procedure Code of the Russian Federation the principle of a comprehensive, complete and objective study of the circumstances of the case, often interpreted as a principle of establishing objective truth, remains highly controversial” [19, p. 19]. At the same time, he notes that “proceeding from the philosophical basis of cognition of the theory of reflection, it should be recognized that in nature there are objectively not proofs, but traces left by an event in the external world, which have yet to be transformed into proofs” [19, p. ... 15].

Also, a number of authors directly link the concept of truth with the theory of reflection. When relying on the principle of reflection, on the basis of which only “factual data” (information about facts) can be attributed to evidence, only objective truth can be the purpose of proof [14, p. four]. As noted by G.A. Pechnikov, S.D. Nazarov and P.P. Smolyanov “the recognition of the theory of reflection is the recognition of the objective nature of the process of cognition, determined by the laws of motion of the material world” [15, p. 2]. Complementing their thought, they come to the conclusion that the truth established in a criminal case is objective in the sense of this concept, which is conveyed to him by the dialectical-materialist theory of knowledge: the correspondence of thought about the subject of reality to this subject in the form in which it exists independently of the person cognizing him [15, p. 2].

But is this statement so true? Is it possible for the existence of truth in a lawsuit without relying on the theory of reflection?

Traditionally, the author of the theory of reflection in forensic science is R.S. Belkin, who substantiated his position of constructing the process of proof and establishing the truth in the case [3]. On its basis, of the provisions he proposed, the following should be noted:

– the event of a crime is one of the material processes of reality and as such is in connection and interdependence with other processes, events and phenomena, is reflected in them and itself is a reflection of some processes [2, p. 768];

– the emergence of a new science – the law of evidence, which occupies an intermediate position between the criminal process, criminology and other legal sciences, as well as logic, ethics, psychology.

The provisions introduced by R.S. Belkin, are currently reflected in modern procedural and evidence law. So, Balakshin V.S. by truth he understands

“the result of correct cognition of objective reality, and not reality itself. It is objective because its content corresponds to the reflected object and does not depend on the subjective aspirations of a person” [1, p. 53].

As can be seen from the above examples, the concept of truth is directly connected in legal science with the concept of "proof", which is based on the theory of reflection. At the same time, the theory of reflection itself is a philosophical basis for constructing a proof theory.

As well as in other branches of procedural law in the church trial process, we can also talk about the existence of evidence. Thus, according to Article 13 of the Regulations on the Church Court of the Russian Orthodox Church (Moscow Patriarchate) of June 26, 2008, the evidence is the information received in the manner prescribed by these Regulations, on the basis of which the church court establishes the presence or absence of the case of the circumstances [16].

The need to establish the truth in the case is also declared in this document through the concept of restoring the broken order of church life.

In this regard, the question arises: is it acceptable to define the concept of truth in church litigation, based on Lenin's theory of reflection, as is widespread in legal science?

Answering this question, one should turn to the ideas of Russian religious philosophy in order to clarify the concept of truth and its conceptual differences, the main elements and the possibility of existence within the church trial.

N.O. Lossky identified truth with being. According to him, the truth is attainable only if knowledge is made up only of the elements of the object itself. In this case, the main property (criterion) of truth is universality, absoluteness, identity and eternity.

The supreme criterion of truth for N.O. Lossky is the presence of the cognized object in knowledge, the very evidence of it in itself [9, p. 145]. Here we see not just a reflection of factual data, which should represent objective truth, but we are faced with its presence in being itself, regardless of the desire of the subject and not as a copy, but in the form of an object. N.O. Lossky writes: “According to intuitionism, the correspondence between truth and an object reaches the extreme possible degree: truth is not a symbolic expression of an object, not a copy of it, but the object itself, since it is present in a different form in the cognizing consciousness” [10, p. ... 157]. The process of intuitive cognition proposed by him is not static, in contrast to the theory of reflection. Its dynamics is fully expressed in the actions of the cognizing subject, which is not separated from the object, since it is inside what is happening, which allows him to actively use the tools for studying the surrounding reality.

Developing this idea, in turn, another Russian religious thinker S.L. Frank wrote: “The highest level of intuition can only be knowledge-life, where the subject does not oppose the object at all, but knows the object due to the fact that he is merged with it in his very being, or where being and knowledge are really one and the same” [17, p. 274].

Thus, we see that N.O. Lossky and S.L. Frank are unanimous in the opinion that, since the object of knowledge and its subject are in a single being, in other words, in "total unity", then the object itself is accessible to knowledge. Also, the subject is accessible to knowledge, because the object and subject of

cognition are in a single being. They arrive in unity before any cognitive process. In intuitionism, the concept of truth is identical with the concept of being, and the attainment of truth is possible only when knowledge is made up of the elements of the object itself.

To illustrate the ideas of N.O. Lossky and S.L. Frank is worth mentioning two classic examples. The first was proposed by Nikolai Onufrievich in his work "The Teaching of Reincarnation. Intuitionism". Imagine that a certain person walks along a river bank and notices something flying rapidly in the air. Looking closely at a flying object and distinguishing it from the environment, a person learns that it is a swallow flying. According to N.O. Lossky: "According to the most widespread theory of knowledge, it is not the living swallow itself that enters my consciousness, but only its subjective mental image, more or less a copy of it. When perceived, the swallow remains transcendental to consciousness (outside consciousness), and only a copy of it or even only a symbol of it is immanent to consciousness (inside consciousness)" [9, p. 5]. But at the same time, according to intuitionism, when a person directs his attention to the swallow and at the same time performs the act of distinguishing it as an object from the environment, the living swallow itself in the original is in his consciousness.

In other words, the bird became immanent to the human consciousness, but at the same time remained transcendental to him as an individual subject of consciousness. This means that awareness of the object of the external world is a transcending action, in which there is going beyond the limits of individuality. The subject and the object observed by him at this moment form a single whole and, consequently, human consciousness is a super-individual whole, in which subjective acts are only a part of it.

The second no less striking example is from the work of S.L. Frank "The subject of knowledge. Human Soul". He compares the object to a fortress, which must be captured and entered. At the same time, knowledge will be a victory over fortress, and the lasting possession of it is nothing more than knowledge. You can only win that which somehow resists. And it is possible to possess that which, in its personal being, exists independently of its owner. But, as Semyon Ludvigovich rightly notes, the conquered fortress is still a fortress, and not a windmill of Don Quixote [17, p. 274]. In the proposed examples, an attempt is made to combine ontological and epistemological truth, thereby expanding its boundaries.

Central to the theory of evidence based on the theory of reflection is the concept of truth. Legal truth is the compliance of the court's conclusions with the evidence in the case, duly and scrupulously verified, investigated and evaluated evidence. This is the truth based on the materials of the criminal case [4, p. 134]. Based on this understanding of the truth, one can come to a disappointing conclusion about its variability depending on the accepted and rejected evidence and on the way they are tested.

In our opinion, the theory of evidence of the church litigation should be based not on the theory of reflection, but on the provisions of intuitionism, proposed and developed by Russian religious thinkers. Firstly, in contrast to the theory of reflection, which declares the existence of a copy of an object (its

reflection), which is accessible to cognition from the side of the subject, intuitionism makes it possible to directly interact with the object in the original (original). A copy or reflection of the subject does not give a complete picture of its qualitative characteristics and essence, which, in the case of evidence, may lead to its incorrect interpretation and judicial error. In turn, the study of the subject in the original allows you to accurately assess the occurred violation event and, as a result, make an objective conclusion.

Secondly, the statement of scientists adhering to the theory of reflection, that the object of knowledge exists independently of the subject, deprives the latter of cognitive activity. On the contrary, the dynamics of intuition is fully expressed in the actions of the subject, which is not separated from the object, since it is inside what is happening, which ultimately gives him the opportunity to actively study the surrounding reality. This circumstance affects such a principle of the trial as the reliability of evidence, due to the fact that the activity of the cognizing subject directly depends on the speed of collection and assessment of evidence in the trial. Moreover, the existence of the subject outside the object in a real trial is impossible, since the subject seeks to study the object, and the latter to be conscious.

Thirdly, the theory of reflection is based on the principle that human representations "are not reality existing outside of us, but only an image of this reality" [8, p. 113–114], which ultimately will inevitably lead us to the idea of the complete transcendence of the surrounding world for the subject of knowledge. Whereas in intuitionism it is asserted that the subject and the object observed by him are a single whole, and, therefore, we can conclude that human consciousness is overly individual, and subjective activity is only a part of his personal experiences. The separation of subject and object in the theory of reflection removes the knower from understanding the objective truth, since with such a construction it is possible only to guess about its existence. If the subject is inseparable from the object, then the objective truth is achievable, since the former is not deprived of the opportunity to study the latter in full.

Fourth, the statement of R.S. Belkin that the crime event as one of the social processes is in connection and interdependence with other processes, events, does not at all contradict N.O. Lossky. But the identification of the judicial process with the reflection of processes, events and phenomena seems to be incorrect, since the subject of cognition always interacts with a genuine object. So let's suppose that the witness sees the person who committed the offense, thereby dealing directly with the subject. A witness may misinterpret certain actions of an object, but the fact that he interacts with him is irrefutable. The expert, preparing the conclusion, also has the opportunity to interact with the subject. Even taking into account that the expert and the subject are separated by time, but at the moment of study, the first turns to the second.

Thus, a witness, becoming an eyewitness to an event (action or inaction) that is a violation, fixes various traces left in the course of it. These traces, recorded by a witness, carry information about the event of the violation itself. In this case, the witness, being a subject, is at the same time a participant in the process of forming a new concept, since he has a visual image. At this moment, the witness himself, as the subject of knowledge, is inseparable from the ob-

ject, since he is inside the event itself. Further, the concepts that have become known to the witness will be transferred to the second subject (expert, court, etc.), they again become visual images for the second, which, in turn, can be transformed into concepts.

The position of the intuitive theory of N.O. Lossky and S.L. Frank, in comparison with the theory of reflection, is seen more fully, demonstrating the essence of the process of proving itself. And the idea of truth, as one of the key concepts of the theory of proof, developed in detail in the works of these thinkers, is fully applicable to the church trial. The unification of the truth of being and the truth of knowledge allows you to look differently at the theory of evidence and expand its subject matter.

Bibliographic list

1. Balakshin V.S. Evidence in the theory and practice of criminal procedural proof (the most important problems in the light of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation). Diss. ... doct. jurid. sciences. Yekaterinburg, 2005. 533 p.
2. Belkin R.S. Selected Works. Moscow, 2010. 768 p.
3. Belkin R.S. Lenin's theory of reflection and methodological problems of Soviet criminalistics. Moscow, 1970. 130 p.
4. Bulatov BB, Baranov A.M. Criminal process. Moscow, 2008. 591 p.
5. Zhukov V.N. Philosophy of law: textbook. Moscow: World of Philosophy: Algorithm, 2019. 558 p.
6. Chrysostom John. Complete collection of creations. Moscow, 2005. T. 10. Part 1.
7. Kronstadt John. My life is in Christ. Moscow, 2012.
8. Lenin V.I. Materialism and Empirio-Criticism: Critical Notes on a Reactionary Philosophy // Poln. collection op. T. 18.
9. Lossky N.O. The doctrine of reincarnation. Intuitionism. Moscow: Progress, 1992. 133 p.
10. Lossky N.O. Sensual, intellectual and mystical intuition. Moscow: Respublika, 1995. 400 p.
11. Skudin A.S., Timoshenko O.E. On the issue of establishing "objective truth" in the process of proving in criminal cases // Bulletin of the Novgorod State University. 2013. No. 73. Vol. 1. P. 151–154.
12. Maslennikov D.V., Lyubchenko V.V. Theological and philosophical content of Hegel's teachings // Bulletin of the Russian Humanitarian Christian Academy. 2019. No. 4. T. 2. P. 159–173.
13. Maslennikov D.V., Revnova M.B. Dialectics of the subjective and the objective in the substantiation of law by the classics of German philosophy // Legal thought. 2020. No. 3 (119). P. 74–91.
14. Pechnikov G.A. On the concept of evidence in the adversarial Criminal Procedure Code of Russia in the light of the theory of reflection // Bulletin of the Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2009. No. 2 (9). P. 3–8.
15. Pechnikov G.A., Zemenkov A.I., Kokareva E.V. Evidence, objective (factual) and formal legal truth in criminal proceedings // Bulletin of the Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2019. No. 2 (49). P. 142–148.
16. Regulations on the ecclesiastical court of the Russian Orthodox Church (Moscow Patriarchate) of December 2, 2017 // <http://www.patriarchia.ru/db/text/428440.html>

17. Frank, S.L. The subject of knowledge about the foundations and limits of abstract knowledge; Human Soul: Experience introduced. in philosophy. psychology / S. L. Frank; [Intro. Art. I. I. Evlampieva, p. 5–34]. St.Petersburg: Science: St. Petersburg. ed. firm, 1995. 655 p.

18. Chernavin Yu.A. The problem of truth in philosophy and social and humanitarian research // Bulletin of the Catherine Institute. 2008. No. 2. P. 32–36.

19. Sheifer S.A. Collecting evidence in a criminal case: problems of legislation, theory and practice. Moscow: Norma: Infra-M, 2015. 110 p.

For citation: Kollantai V.A. Truth in Church Litigation Russian Orthodox Church (Moscow Patriarchate) // Legal thought. 2021. No. 1 (121). P. 59–67.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.004



Взаимодействие общей и политической полиции в контексте реформ в Российской империи конца XIX – начала XX вв.

Т.Ю. Копосова*

Аннотация. В статье обосновывается необходимость создания эффективных форм взаимодействия общей и политической полиции, ставшая особенно очевидной на рубеже XIX–XX в., накануне Первой русской революции. Было ясно, что без централизованной координации деятельности всех полицейских подразделений нельзя успешно противостоять ни стремительному росту уголовной преступности, спровоцированному социальными и экономическими последствиями реформ, ни нарастающему политическому радикализму российских революционеров.

Ключевые слова: полиция, жандармерия, охранные отделения, Российская империя, реформы.

Преобразования полиции, намеченные в ходе Великих реформ Александра II, должны были реализовать два вектора: во-первых, оптимизацию центральных органов власти, имевшую целью повышение уровня управляемости всех полицейских подразделений сверху донизу; во-вторых, обеспечение взаимодействия полицейских подразделений в противостоянии усиливающейся антиправительственной деятельности политических радикалов (в особенности революционного терроризма) и организованной преступности.

При таком взаимодействии общая полиция могла бы более успешно перенимать опыт более развитой в профессиональном плане политической полиции. В то же время политической полиции явным образом не хватало опыта работы с низшими сословиями, которые в лице разночинцев активно вливались в ряды революционеров: «Агенты III Отделения, долгое время следившие за представителями высших классов, чиновничеством, а также за полицией, плохо знали ту среду, которая давала радикальных борцов с существующим строем, – разночинцев, выходцев из низших слоев русского общества» [2, с. 291].

При наметившейся в пореформенной России «диффузии» социальных кругов радикальных революционеров-разночинцев, либеральной (преимущественно буржуазной) интеллигенции и уголовного преступного мира невозможно было решить проблему противодействия им без систематического взаимодействия общей и политической полиции [6, с. 516]. За этими

* **Копосова Татьяна Юрьевна**, адъюнкт Санкт-Петербургского университета МВД Российской Федерации. E-mail: disse77@bk.ru

структурами, безусловно, стоял разный опыт практической деятельности. Тем не менее, опираясь на него, дополняя и суммируя этот опыт, общая и политическая полиция могли бы резко повысить эффективность своей работы. Радикальным шагом в этом направлении должна была стать не просто координация деятельности общей и политической полиции, но именно их гарантированное взаимодействие, обеспечить которое могло бы только организационное объединение этих структур в рамках единого управляющего целого. Кроме того, интеграция структур, призванных осуществлять единую государственную власть, соответствовала нравственной природе Российского государства [4, с. 8–13].

Именно такой шаг был сделан в начале 1880 г., когда по инициативе М.Т. Лорис-Меликова была создана Верховная распорядительная комиссия, которая «пыталась подготовить новые реформы, делая упор на проведение интегративных процессов в деятельности карательных органов и на расширение их социальной базы» [2, с. 29]. В соответствии с предложениями Верховной распорядительной комиссии, 6 августа 1880 года в составе Министерства внутренних дел было образовано новое структурное подразделение – Департамент государственной полиции, которому были переданы функции III отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, решавшего до этого задачи центрального органа политической полиции. Таким образом, подразделения общей и политической полиции оказались в подчинении единого центра – Министерства внутренних дел.

Следующим важным шагом на пути централизации системы управления полицией и соответствующего реформирования центрального аппарата Министерства внутренних дел стал подписанный императором Александром II по представлению М.Т. Лорис-Меликова 15 ноября 1880 года указ «О соединении Департаментов государственной полиции и полиции исполнительной в одно учреждение – Департамент государственной полиции». В соответствии с этим указом общая полиция переходила в подчинение Департамента государственной полиции, который до этого представлял собой, по сути, только реформированное и подчиненное Министерству внутренних дел III отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии. В соответствии с Указом 18 февраля 1883 года Департамент государственной полиции получил окончательное наименование Департамента полиции.

В качестве главных целей образования Департамента полиции современная историко-правовая наука выделяет следующие: создание надежного механизма осуществления руководством полиции основных управленческих функций; специализация структурных подразделений полиции в соответствии с основными направлениями деятельности общей и политической полиции; оптимизация состава и компетенции вспомогательной части подразделений, вошедших в подчинение Департамента полиции; обеспечение нормального функционирования делопроизводств и обеспечение необходимых условий работы полицейских чинов [5, с. 10].

Департаменту полиции был также подчинен Отдельный корпус жандармов, который являлся органом дознания по политическим преступлениям. В 1880-е годы структурными подразделениями Отдельного корпуса жандармов были: губернские жандармские управления, жандармско-по-

лицейские управления железных дорог, областные жандармские управления, крепостные жандармские команды и розыскные отделения (пункты).

Жандармерия в Российской империи сохраняла высокую степень самостоятельности по отношению к другим полицейским структурам, особенно на местах. Так, если остальные полицейские подразделения находились в подчинении губернатора и губернского правления, то этот порядок не распространялся на жандармерию, в число задач которой входило также пресечение коррупции в губерниях.

В современных исследованиях, однако, отмечаются и негативные последствия такой самостоятельности, поскольку они ограничивали возможности взаимодействия общей и политической полиции в регионах России. Возможным выходом могло бы стать создание в губерниях особого координирующего органа. Это представлялось бы тем более оправданным после объединения уездной и городской полиции. Однако данная мера, столь важная для совершенствования взаимодействия общей и политической полиции, так и не была осуществлена.

Недостаточность организационных форм взаимодействия общей и политической полиции на местах отмечают современные исследователи, в особенности в связи с появлением новых видов такого взаимодействия как следствия стремительного нарастания активности революционного движения и общей криминализации социальных процессов.

Так, Д.А. Бакшт говорит (на материале архивных данных по Енисейской губернии) о достаточно обычной для российской губернии рубежа XIX – XX вв. практики совместного контроля над реализацией режима политической ссылки, о проведении совместных оперативных мероприятий по пресечению деятельности криминальных группировок и революционного подполья, а также о привлечении общей полиции к производству дознаний о «государственных преступлениях» [1, с. 51–53]. Но при этом жандармерия стремилась сохранить привилегированное положение и «передавала часть своих функций полиции только в малозначительных делах» [1, с. 54].

В 1898 году с целью упорядочить политический сыск в масштабах империи, противостоять усиливающемуся революционному и националистическому движению, скоординировать в этих целях взаимодействие общей и политической полиции был сформирован так называемый Особый отдел, вошедший в состав Департамента полиции. «За время функционирования Департамента полиции его внутренняя структура была специализирована в соответствии с основными направлениями деятельности общей и политической полиции. Коренное значение имело создание Особого отдела, который стал ядром организационной структуры и главным звеном Департамента. Изменения в структуре Департамента полиции были связаны с управлением политической полицией, что обуславливалось постоянно обострявшейся социальной обстановкой и возраставшей необходимостью борьбы с политическими противниками самодержавия» [5, с. 7].

Особый отдел имел два подразделения, курировавшие, соответственно, общественные и, собственно, политические движения в империи. Однако степень его взаимодействия со структурами общей полиции вплоть до Первой русской революции была в целом незначительной и Особый отдел

в основном сохранял своей значение «куратора» политической полиции. Именно последняя становилась с годами объектом особого внимания руководства Министерства внутренних дел, во многом в ущерб финансированию и развитию общей полиции.

Новым шагом в создании организационных предпосылок для развития оперативно-розыскных функций российской полиции стало формирование охранных отделений, оказавшееся возможным вследствие реформ конца 1770-х – 1880-х гг. Основной задачей охранных отделений являлось негласное расследование по делам о государственных преступлениях [2, с. 402]. С этой целью на охранные отделения возлагались обязанности розыска лиц, подозреваемых в совершении государственных преступлений или в покушении на них, ареста предполагаемых террористов и революционеров [20], контроль за оборотом запрещенной литературы и его своевременное пресечение [22], содействие полиции в контроле за лицами, находящимися под гласным надзором [11], сбор и обобщение информации о политической благонадежности подданных [14; 15; 16; 17], контроль за подсудимыми по политическим делам [18], организация высылки из столицы неблагонадежных лиц [9], сбор и обобщение материалов о деятелях революционного движения [19], и т.п.

В архивных материалах Центрального государственного исторического архива Санкт-Петербурга (ЦГИА СПб) можно найти информацию о соответствующей деятельности Охранного отделения столицы. Так, в Циркулярах Охранного отделения за 1879 год подробно говорится об оперативно-розыскных мероприятиях по розыску лиц, подозреваемых в совершении государственных преступлений: г-на Сухорукова и его жены Марии Семеновой, подозреваемых в устройстве взрыва на Курской железной дороге; террористов, вернувшихся из-за границы (названы фамилии: Дейч, Стефанович, Бахановский); г-на Гольденберга, подозреваемого в убийстве князя Кропоткина; а также об аресте студента Санкт-Петербургского университета Николая Холубинского, подозреваемого в связях с революционными организациями [21].

Представляют определенный интерес документы, относящиеся к оскорблению личности императора, которые позволяют сделать вывод о том, что сотрудники Охранного отделения рассматривали такие действия как вид политического преступления [10]. В архивах содержится переписка сотрудников Охранного отделения о политической благонадежности отдельных подданных, которая говорит о систематичности работы в этом направлении и стремлении сотрудников к объективному анализу дел [12]. Серьезным политическим преступлением, раскрытым столичным Охранным отделением, была деятельность польских сепаратистов, стремившихся к отделению Польши от Российской империи с последующим присоединением к Германскому Рейху [8].

До создания сети охранных отделений главными розыскными органами на местах являлись губернские жандармские управления [7, с. 43]. В 1880 г. в дополнение к созданному в 1867 г. охранному отделению в столице, создается охранное отделение в Москве, носившее название «Секретно-розыскное отделение при канцелярии московского обер-полицмейстера». В 1900 г. было организовано охранное отделение в Варшаве. В столичных подразделениях охранные отделения, кроме канцелярии, включали в себя два отде-

ла: наружного наблюдения и агентурный (отдел внутреннего наблюдения), а также соответствующие секретные делопроизводства.

Охранные отделения показали себя наиболее эффективными органами полиции, при этом они «играли роль своеобразных лабораторий, где отработывались новые приемы и методы политического розыска» [7, с. 44]. Вскоре, по инициативе С.В. Зубатова, апеллировавшего к удачному опыту положительно зарекомендовавших себя полицейских структур, сеть охранных отделений создается по всей стране с сосредоточением в ее руках функций собственно политического сыска, постепенно разрабатываются организационно-правовые основы их функционирования. В дальнейшем охранные отделения формируются на районном уровне. Департамент полиции Министерства внутренних дел осуществлял их руководство через свой Особый отдел.

В итоге реформ конца XIX в., имевших непосредственным результатом включение структур полиции и жандармерии в состав Министерства внутренних дел, последнее стало ведущим ведомством страны, в компетенцию которого теперь входило прямое управление общей и политической полицией, осуществляемое через Департамент полиции. При этом Министерство внутренних дел продолжало существовать как многофункциональная система в механизме государственного управления, занимавшаяся внутренними делами страны, затрагивающими практически все сферы, не связанные с внешней политикой, внешнеэкономическими связями и чисто военными делами.

Библиографический список

1. *Бакшт Д.А.* Взаимодействие полиции и жандармерии (на материалах Енисейской губернии, 1881–1917) // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2015. – № 1-1 (61). – С. 50–55.

2. *Борисов А.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С.* Три века российской полиции: служение обществу – защита Отечеству! – М.: РИПОЛ классик, 2016. – 605 с.

3. *Гомонова С.А.* Полицейские учреждения Самарской губернии в 1851–1917 гг.: Дисс... канд. истор. наук. – Самара, 2012. – 259 с.

4. *Гусев О.В., Масленников Д.В., Ревнова М.Б.* Церковь и духовный смысл права // Юридическая мысль. – 2017. – № 1. – С. 8–14.

5. *Иванов А.В.* Департамент полиции министерства внутренних дел Российской Империи (1880–1917 гг.): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 26 с.

6. *Карлеба В.А.* Особенности легализации (отмывания) криминальных доходов в Российской империи (конец XIX – начало XX вв.) // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2017. – № 130. – С. 516.

7. *Лаврёнова А. М.* Отдельный корпус жандармов и российское общество в 1880–1917 гг.: Дисс. ... канд. истор. наук. – М., 2018. – 303 с.

8. Донесения Департамента полиции в Петроградское Охранное отделение об организации в Привислинском крае польского общества, целью которого является отделение Польши от России и присоединение ее к Германии // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Описание 1. – Дело 226.

9. О высылке студента Технологического института Митина Михаила Михайловича из Петербурга // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Описание 1. – Дело 224.

10. Об оскорблении Николаем Гусевым, крестьянином деревни Переток, Гдовского уезда, личности царя // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Описание 1. – Дело 205.

11. Отпуска отношений Охранного отделения с приложением ведомостей о лицах, находящихся под гласным надзором полиции // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Опись 1. – Дело 5.
12. Переписка о политической благонадежности крестьянина Евгения Шестакова, дворянина Бориса Позднякова, крестьян Федора Пелевина, Дмитрия Старостина и финляндского уроженца Андерса Хямяляйна // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Опись 1. – Дело 220.
13. Переписка о политической неблагонадежности Марка Абрамовича Брагинского и Бориса Иосифовича Флеккеля // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Опись 1. – Дело 223.
14. Сведения о политической благонадежности лиц, поступающих на работу // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Опись 1. – Дело 9; Анонимные письма о политической благонадежности разных лиц // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Опись 1. – Дело 200.
15. Сведения о политической благонадежности лиц, принятых на службу к императорскому двору // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Опись 1. – Дело 229.
16. Сведения о политической благонадежности разных лиц // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Опись 1. – Дело 201.
17. Секретная переписка о политической благонадежности и о лицах поднадзорных // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Опись 1. – Дело 218.
18. Список лиц, привлеченных к судебному следствию за политическую деятельность // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Опись 1. – Дело 16.
19. Справки Охранного отделения о деятелях революционного движения (имеются фотографии) // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Опись 1. – Дело 228.
20. Циркуляр Охранного отделения о розыске разных лиц, об учреждении надзора за лицами, прибывшими из-за границы (Имеются списки лиц, состоящих под надзором полиции, инструкция инспектору водоснабжения и освещения в городе Санкт-Петербурге) // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Опись 1. – Дело 2.
21. Циркуляры Охранного отделения о проверке политической благонадежности разных лиц // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Опись 1. – Дело 1.
22. Циркуляры, распоряжения о книгах, брошюрах, газетах и так далее, не подлежащих распространению (1884–1916 гг.) // ЦГИА СПб. – Фонд 1696. – Опись 1. – Дело 3.

Для цитирования: Копосова Т.Ю. Взаимодействие общей и политической полиции в контексте реформ в Российской империи конца XIX – начала XX вв. // Юридическая мысль. – 2021. – № 1 (121). – С. 68–73.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.005

Interaction of general and political police in the context of reforms in the Russian Empire late XIX – beginning XX century

Tatyana Y. Kopusova *

Annotation. The article substantiates the need to create effective forms of interaction between the general and political police, which became especially evident at the turn of the 19th–20th centuries, on the eve of the First Russian Revolution. It was clear that without centralized coordination of the activities of all police units, it was impossible to successfully resist either the rapid growth of criminal crime, provoked by

* **Kopusova Tatyana Yurievna**, Adjunct of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. E-mail: disse77@bk.ru

the social and economic consequences of the reforms, or the growing political radicalism of the Russian revolutionaries.

Key words: police, gendarmerie, security departments, Russian Empire, reforms.

The police transformations outlined in the course of the Great Reforms of Alexander II had to implement two vectors: first, optimization of the central authorities, with the aim of increasing the level of controllability of all police units from top to bottom; secondly, ensuring the interaction of police units in countering the growing anti-government activities of political radicals (especially revolutionary terrorism) and organized crime.

With such interaction, the general police could more successfully learn from the experience of the more professionally developed political police. At the same time, the political police clearly lacked experience in working with the lower classes, who, in the person of the commoners, were actively joining the ranks of revolutionaries: “The agents of Section III, who had been following the representatives of the upper classes, the bureaucracy, and the police, did not know that environment well, which gave radical fighters against the existing system – commoners, people from the lower strata of Russian society” [2, p. 291].

With the outlined in post-reform Russia “diffusion” of social circles of radical revolutionaries, commoners, liberal (mainly bourgeois) intelligentsia and criminal underworld, it was impossible to solve the problem of countering them without systematic interaction of the general and political police [6, p. 516]. These structures, of course, had different practical experience. Nevertheless, relying on it, supplementing and summarizing this experience, the general and political police could dramatically increase the efficiency of their work. A radical step in this direction should have been not just the coordination of the activities of the general and political police, but precisely their guaranteed interaction, which could only be ensured by the organizational unification of these structures within the framework of a single governing whole. In addition, the integration of structures designed to exercise a unified state power was consistent with the moral nature of the Russian state [4, p. 8–13].

It was this step that was taken at the beginning of 1880, when, on the initiative of M.T. Loris-Melikova, the Supreme Administrative Commission was created, which “tried to prepare new reforms, focusing on the implementation of integrative processes in the activities of punitive bodies and on expanding their social base” [2, p. 29]. In accordance with the proposals of the Supreme Administrative Commission, on August 6, 1880, a new structural unit was formed within the Ministry of Internal Affairs – the State Police Department, to which the functions of the III branch of His Imperial Majesty's Chancellery, which had previously solved the tasks of the central body of the political police, were transferred. Thus, the subdivisions of the general and political police were subordinated to a single center – the Ministry of Internal Affairs.

The next important step towards the centralization of the police management system and the corresponding reform of the central apparatus of the Ministry of Internal Affairs was signed by Emperor Alexander II on the proposal of M.T. Loris-Melikova November 15, 1880 decree “On the unification of the State Police Department and the Executive Police into one institution – the State Police Department”. In accordance with this decree, the general police was trans-

ferred to the subordination of the State Police Department, which until then was, in fact, only the reformed and subordinate to the Ministry of the Interior the Third Department of His Imperial Majesty's Chancellery. In accordance with the Decree on February 18, 1883, the State Police Department was given the final name of the Police Department.

As the main goals of the formation of the Police Department, modern historical and legal science distinguishes the following: creation of a reliable mechanism for the implementation of the main administrative functions by the police leadership; specialization of structural divisions of the police in accordance with the main areas of activity of the general and political police; optimization of the composition and competence of the auxiliary part of the units that are subordinate to the Police Department; ensuring the normal functioning of office work and ensuring the necessary working conditions for police officers [5, p. 10].

The Police Department was also subordinate to the Separate Corps of Gendarmes, which was the body of inquiry for political crimes. In the 1880s, the structural divisions of the Separate Corps of Gendarmes were: provincial gendarme departments, gendarme police departments of railways, regional gendarmes departments, serf gendarme teams and search departments (points).

The gendarmerie in the Russian Empire retained a high degree of independence in relation to other police structures, especially in the field. So, if the rest of the police units were subordinate to the governor and the provincial government, then this order did not apply to the gendarmerie, whose tasks also included the suppression of corruption in the provinces.

In modern studies, however, the negative consequences of such independence are also noted, since they limited the possibilities of interaction between the general and political police in the regions of Russia. A possible solution could be the creation of a special coordinating body in the provinces. This would seem all the more justified after the union of the district and city police. However, this measure, so important for improving the interaction of the general and political police, was never implemented.

The lack of organizational forms of interaction between the general and political police on the ground is noted by modern researchers, especially in connection with the emergence of new types of such interaction as a consequence of the rapid increase in the activity of the revolutionary movement and the general criminalization of social processes.

So D.A. Baksht speaks (on the material of archival data on the Yenisei province) about a fairly common for the Russian province of the turn of the XIX – XX centuries. the practice of joint control over the implementation of the regime of political exile, on the conduct of joint operational measures to suppress the activities of criminal groups and the revolutionary underground, as well as on the involvement of the general police in the production of inquiries about “state crimes” [1, p. 51–53]. But at the same time, the gendarmerie sought to maintain a privileged position and “transferred part of its functions to the police only in minor matters” [1, p. 54].

In 1898, in order to streamline political investigations on the scale of the empire, to resist the growing revolutionary and nationalist movement, to coordinate the interaction of the general and political police for this purpose, the

so-called Special Department was formed, which became part of the Police Department. "During the functioning of the Police Department, its internal structure has been specialized in accordance with the main directions of activity of the general and political police. The creation of the Special Division, which became the core of the organizational structure and the main link of the Department, was of fundamental importance. Changes in the structure of the Police Department were associated with the management of the political police, which was due to the constantly aggravated social situation and the growing need to fight the political opponents of the autocracy" [5, p. 7].

The special department had two subdivisions that oversaw, respectively, public and, in fact, political movements in the empire. However, the degree of its interaction with the structures of the general police until the First Russian Revolution was generally insignificant and the Special Department basically retained its role as a "curator" of the political police. It was the latter that, over the years, became the object of special attention of the leadership of the Ministry of Internal Affairs, largely to the detriment of the financing and development of the general police.

A new step in creating the organizational prerequisites for the development of the operational-search functions of the Russian police was the formation of security departments, which became possible as a result of the reforms of the late 1770s – 1880s. The main task of the security departments was the covert investigation of cases of state crimes [2, p. 402]. To this end, the security departments were entrusted with the duties of searching for persons suspected of committing crimes of the state or attempting to kill them, arresting alleged terrorists and revolutionaries [20], monitoring the circulation of prohibited literature and its timely suppression [22], assisting the police in controlling persons under public supervision [11], collecting and summarizing information about the political reliability of subjects [14; 15; 16; 17], control over persons under investigation for political affairs [18], organizing the expulsion of unreliable persons from the capital [9], collecting and summarizing materials about the leaders of the revolutionary movement [19], etc.

In the archival materials of the Central State Historical Archive of St. Petersburg (TsGIA SPb), you can find information on the relevant activities of the Security Department of the capital. So, in the Circulars of the Security Department for 1879, it is said in detail about operational-search measures to search for persons suspected of committing crimes of the state: Mr. Sukhorukov and his wife Maria Semyonova, suspected of organizing an explosion on the Kursk railway; terrorists who returned from abroad (surnames named: Deutsch, Stefanovich, Bakhanovsky); Mr. Goldenberg, suspected of the murder of Prince Kropotkin; and also about the arrest of a student of St. Petersburg University Nikolai Kholubinsky, suspected of having links with revolutionary organizations [21].

Of particular interest are documents related to the insult of the emperor's personality, which allow us to conclude that the employees of the Security Department considered such actions as a type of political crime [10]. The archives contain the correspondence of the employees of the Security Department about the political reliability of individual subjects, which speaks of the systematic

nature of work in this direction and the desire of employees to objectively analyze cases [12]. A serious political crime, uncovered by the Metropolitan Security Department, was the activities of Polish separatists, who sought to secede Poland from the Russian Empire and then join the German Reich [8].

Prior to the creation of a network of security departments, the main search authorities in the field were the provincial gendarme departments [7, p. 43]. In 1880, in addition to the security department created in 1867 in the capital, a security department was created in Moscow, which bore the name "Secret Investigation Department at the Office of the Moscow Chief of Police". In 1900, a security department was organized in Warsaw. In the metropolitan divisions, the security departments, in addition to the office, included two departments: external surveillance and intelligence (internal surveillance department), as well as the corresponding secret office work.

Security departments proved to be the most effective police bodies, while they "played the role of a kind of laboratories, where new techniques and methods of political search were worked out" [7, p. 44]. Soon, at the initiative of S.V. Zubatov, who appealed to the successful experience of positively proven police structures, a network of security departments is being created throughout the country with the concentration in its hands of the functions of the actual political investigation, the organizational and legal foundations of their functioning are gradually being developed. In the future, security departments are formed at the district level. The Police Department of the Ministry of Internal Affairs supervised them through its Special Section.

As a result of the reforms of the late 19th century, which directly resulted in the inclusion of police and gendarmerie structures in the Ministry of Internal Affairs, the latter became the country's leading department, whose competence now included direct management of the general and political police, carried out through the Police Department. At the same time, the Ministry of Internal Affairs continued to exist as a multifunctional system in the mechanism of state administration, dealing with the country's internal affairs, affecting almost all areas not related to foreign policy, foreign economic relations and purely military affairs.

Bibliographic list

1. Baksht D.A. Interaction between the police and the gendarmerie (based on the materials of the Yenisei province, 1881–1917) // Bulletin of the Kemerovo State University. 2015. No. 1-1 (61). P. 50–55.
2. Borisov A.V., Malygin A.Ya., Mulukaev R.S. Three centuries of the Russian police: serving society – protecting the Fatherland! Moscow: RIPOL classic, 2016. 605 p.
3. Gomonova S.A. Police institutions of the Samara province in 1851–1917: Diss ... cand. history. sciences. Samara, 2012. 259 p.
4. Gusev O.V., Maslennikov D.V., Revnova M.B. Church and the spiritual meaning of law // Legal thought. 2017. No. 1. P. 8–14.
5. Ivanov A.V. Police Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Empire (1880–1917): Author's abstract. diss. ... cand. jurid. sciences. Moscow, 2001. 26 p.
6. Carleb V.A. Features of the legalization (laundering) of criminal proceeds in the Russian Empire (late XIX – early XX centuries) // Polythematic network electronic scientific journal of the Kuban State Agrarian University. 2017. No. 130. P. 516.

7. Lavrenova AM A separate corps of gendarmes and Russian society in 1880–1917: Diss. ... cand. history. sciences. Moscow, 2018. 303 p.

8. Reports of the Police Department to the Petrograd Security Department about the organization of a Polish society in the Vistula region, the purpose of which is to separate Poland from Russia and its annexation to Germany // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 226.

9. About the expulsion of a student of the Technological Institute Mitin Mikhail Mikhailovich from St. Petersburg // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 224.

10. On the insult by Nikolai Gusev, a peasant in the village of Peretok, Gdovsk district, the personality of the tsar // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 205.

11. Vacation of relations of the Security Department with the application of statements of persons under the public supervision of the police // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 5.

12. Correspondence on the political reliability of the peasant Yevgeny Shestakov, the nobleman Boris Pozdnyakov, the peasants Fyodor Pelevin, Dmitry Starostin and the Finnish native Anders Hämäläinen // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 220.

13. Correspondence about political unreliability of Mark Abramovich Braginsky and Boris Iosifovich Fleckel // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 223.

14. Information about the political reliability of persons applying for work // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 9; Anonymous letters about the political reliability of different persons // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 200.

15. Information about the political trustworthiness of persons employed in the imperial court // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 229.

16. Information about the political reliability of different persons // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 201.

17. Secret correspondence about political reliability and the persons under supervision // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 218.

18. List of persons involved in judicial investigation for political activities // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 16.

19. Information from the Security Department about the leaders of the revolutionary movement (there are photos) // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 228.

20. Circular of the Security Department on the search for various persons, on the establishment of supervision over persons who arrived from abroad (There are lists of persons under police supervision, instructions for the inspector of water supply and lighting in the city of St. Petersburg) // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 2.

21. Circulars of the Security Department on checking the political reliability of different persons // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 1.

22. Circulars, orders for books, brochures, newspapers and so on, not subject to distribution (1884–1916) // TsGIA SPb. Fund 1696. Inventory 1. Case 3.

For citation: Kuposova T.Yu. Interaction of general and political police in the context of reforms in the Russian Empire at the end of the 19th – beginning of the 20th centuries. // Legal thought. 2021. No. 1 (121). P. 73–78.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.005



Верховенство права в условиях нестабильности экономики*

И.Н. Куксин**

Р.М. Алалыев***

Аннотация. Авторы задались целью на примере складывающейся истории взаимоотношения российской государственной власти и бизнеса, начиная с 90-х годов прошлого столетия, проанализировать действия принципа верховенства права, где наиболее ярко проявилась нестабильность зарождающихся новых экономических отношений. Мы разделяем тезис о том, что верховенство права является ключевым фактором стабильного экономического роста любого государства [7].

Ключевые слова: право, верховенство права, справедливость, экономика, экономический анализ права.

Авторы не ограничивают экономический анализ верховенства права констатацией факта – если есть право, значит надо его учитывать. Концепция верховенства права являлась и является предметом исследования в плане ее практического влияния на состояние законности в различных странах мира [6, с. 101]. Игнорирование верховенства права влечет для экономики негативные последствия, например, в решении такого вопроса как «бизнес за счет государства» или «государство за счет бизнеса»? Исходя из верховенства права государство определяет основополагающие юридические, социальные, политические и хозяйственные правила для субъектов экономической деятельности, которые в отношениях между собой и с властью должны быть равноправны, что исключает любые формы произвола, в том числе в виде неправовых льгот и преференций.

Вопрос о взаимоотношении власти и бизнеса является одним из ключевых, злободневных в российской правовой политике. Несмотря на тенденцию к либерализации экономики и уменьшению роли государства, за последним остается право устанавливать «правила игры» в экономике и контролировать их исполнение, что порождает сложный механизм взаимоотношения бизнеса и власти****.

* Подготовлено при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

** **Куксин Иван Николаевич**, профессор кафедры теории и истории государства и права Института права и управления Московского городского педагогического университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. E-mail: proffKuk-1944@yandex.ru

*** **Алалыев Руслан Мурадович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права им. Г.В. Мальцева Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. E-mail: allalyev-rm@ranepa.ru

**** В данной статье термины «государство» и «власть» используются как синонимы.

Надо вспомнить, что становление современного предпринимательства в постсоветской России происходило, с одной стороны, в условиях смены общественно-экономической формации, а с другой – высокого недоверия со стороны общества к новым государственным институтам и глубокого финансово-экономического кризиса. Эти факторы наложили отпечаток на формирование национальной модели бизнеса, что дает право утверждать о его отличии от западных моделей, в том числе и от моделей развивающихся стран. Главная особенность – это высокая степень его зависимости от государства. Вторая особенность заключалась в искривлении политики приватизации, что подорвало в глазах населения недоверие к рынку и рыночным механизмам. Именно на этом этапе проявилось со стороны государства игнорирование требования принципа верховенства права. Вместо того, чтобы создать массовый слой собственников был сформирован узкий слой промышленников, который был лоялен к существующей власти.

Это привело к тому, что ко второй половине 90-х годов XX столетия произошел резкий экономический спад, высокий уровень инфляции и недовольство населения результатами приватизации. Происходило сближение государства и частного капитала, что привело к установлению привилегированных связей с крупными финансовыми организациями, государственного покровительства со специальными привилегиями взамен на политическую лояльность. Например, раздача ценных промышленных активов на залоговых аукционах. Все эти процессы привели к тому, что дистанция между государственной властью и крупным бизнесом была сведена к минимуму. Более того, прошедшие президентские выборы (1996 года) привели к тому, что платой за электоральную поддержку стало назначение на высокие государственные должности топ-менеджеров из крупнейших бизнес-структур. Например, были назначены на пост первого заместителя Председателя правительства РФ Вл. Потанин, а заместителем секретаря Совета безопасности РФ стал Б. Березовский.

Принципу верховенства права был нанесен сокрушительный удар к 2000 году, когда влияние бизнеса на институты государственной власти достигли такого уровня, когда произошло сращивание бизнеса с государством [3]. Это предопределило возникновение различных моделей взаимоотношений власти и бизнеса. На федеральном уровне модель «захвата государства», на региональном – «свобода предпринимательства» [6].

На первом уровне это выражалось «нажимом» на государственные центры в целях принятия выгодных, заинтересованных решений (это в основном правительственные органы), которые могли обеспечить сверхприбыли и эффективность в ряде секторов экономики (банки, тяжелая промышленность, финансы и т.п.). На этом этапе «расцвела пышным цветом» коррупция, ибо те, кто обладал стартовым капиталом в основном через личные связи лоббировал свои интересы, добиваясь экономической выгоды. К сожалению, коррупционная составляющая не изжита и сейчас, она приобрела только еще более изощренные формы. Надо отметить, что коррупция как на федеральном, так и на региональном уровне приобрела такой размах, что потребовало от руководства страны образовать Следственный комитет России. Данным органом с момента своего образования

2011 год и до 2020 года направлено в суд свыше 90 тысяч уголовных дел о коррупции. Число обвиняемых, обладающих особым правовым статусом составило свыше 5 тысяч 700 лиц. Только за девять месяцев 2020 года в суд направлено 5925 уголовных дел о коррупции [5].

На региональном уровне реализовывалась модель «свобода предпринимательства», где бизнес довольствовался захватом ниш на местных и региональных потребительских рынках и тем самым дистанцировался от власти. Хотя этот процесс и способствовал росту числа малых предприятий и среднего бизнеса, однако он сдерживался общей экономико-политической нестабильностью в стране и высоким уровнем инфляции. Надо отметить, что в этот период определенная часть населения приспособилась к рыночным условиям через «челночный» бизнес.

Одним из негативных факторов, подрывающих развитие бизнеса и принцип верховенства права в тот период, это практическое отсутствие защиты частной собственности. Одни компании тесно интегрировались с федеральной властью и это дало им возможность пользоваться льготами и преференциями от государства, другим же доступ был закрыт, что вынуждало последних прибегать к помощи криминальных группировок. Ущербность данного подхода заключалась в том, что вместо уплаты налога в пользу государства в цену товаров, работ и услуг закладывались те суммы, которые шли на покрытие расходов на криминал.

Коренной перелом наступил после 26 марта 2000 года (победа В.В. Путина на президентских выборах). Это заключалось в том, что власть продемонстрировала, что она не нуждалась в поддержке олигархического бизнеса. Это позволило государству не предоставлять этому бизнесу былые ресурсы и статус «неприкосновенных».

Принципиально новым было в государственной политике по отношению к бизнесу это реализация принципа равноудаленности и установление единых для всех правил. Такой подход позволил руководству страны отодвинуть олигархический бизнес от процессов принятия политических решений. Это означало, что в России наметилась тенденция возвращения к реализации такого универсального принципа как «публикуемые и стабильные законы, защищающие права граждан».

В том же году был создан Совет по предпринимательству при Правительстве РФ и Госсовет РФ для представительства региональных лидеров под председательством самого Президента РФ. На региональном уровне связь государств и бизнеса осуществлялась через консультативно-экспертные советы по предпринимательству при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах. Перечисленные меры позволили ликвидировать многие политические инструменты с помощью которых осуществлялось влияние на федеральный центр со стороны бизнеса и, таким образом, реализовывалась политика «равноудаленности».

Первые годы XXI века характеризуются новыми тенденциями, а именно усилением власти в бизнесе. Подтверждается это тем, что появляются государственные корпорации, крупные государственные холдинги. Этот процесс вызвал к жизни принципиально иное явление, а именно укрепление бюрократического аппарата, который стал не только влиять, но и дикто-

вать определенные правила частному бизнесу. А это привело к тому, что государственная политика стала напрямую затрагивать частные интересы бизнес-компаний и, в конечном итоге, это вылилось в противостояние бизнеса и власти. В подтверждение сказанного можно привести, как пример, дело компании ЮКОС. Руководство данной компании, заручившись поддержкой целого ряда депутатов Государственной Думы, сорвало принятие правительственного законопроекта о соглашении раздела продукции. Понятно, что власти ничего не оставалось как вынуждено ответить на такие действия. Используя нарастающую социальную несправедливость по отношению к приватизации и негативное отношение населения к олигархам, государство избрало метод силового воздействия. Таким образом, если средину 1996 года можно считать высшей точкой достижения крупного бизнеса в рамках его взаимоотношения с властью, то к лету 2004 года мы наблюдаем обратную картину, власть стала абсолютно доминировать над бизнесом. На этом фоне действие принципа верховенства права значительно понижает свою юридическую силу.

2004 год был одним из переломных в экономической политике Российского государства. Это связано с переизбранием В.В. Путина на пост Президента Российской Федерации на второй срок и доминирование партии «Единая Россия», что привело к окончательной утрате механизма лоббистской деятельности. Одним из первых шагов были роспуск Совета по предпринимательству при Правительстве РФ и создание в июне 2004 года Совета по конкурентоспособности и предпринимательству (упразднен в 2019 году), который давал еще меньше возможностей для диалога бизнеса с властью, чем прежний. Его деятельность была направлена на практическое взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, предпринимательского сообщества и научной общественности, которые должны были предлагать эффективные механизмы повышения конкурентоспособности экономики и развития предпринимательства в России.

Дальнейшее укрепление вертикали власти сопровождалось созданием государственных корпораций с публично-частными функциями, которые были нацелены на решение ключевых проблем отечественной экономики. По мнению авторов, это было не лучшее решение, так как в отличие от частного бизнеса руководители этих компаний получили доступ к публичным ресурсам. Соответственно, у руководителей этих компаний и корпораций открылись возможности влиять на решения, принимаемые на государственном уровне. Таким образом, 2003–2008 годы имело место явное искривление реализации принципа верховенства права, так как частный бизнес практически был вытеснен из политико-экономической системы и превращен из партнера в поставщика ресурсов с правом доступа к принятию политических решений в режиме консультаций.

Некоторые положительные подвижки в процессе взаимодействия государства и бизнеса нашли в период президентства Д.А. Медведева, который стал главой государства 2 марта 2008 года. В частности, были приняты Указы Президента РФ [2] и ряд законов, направленных на поддержку малого и среднего бизнеса [1]. Следует учитывать, что на этот период пришелся финансовый и экономический кризис, который внес свои коррективы

вы, в частности, стала очевидной необходимость перевода экономики страны на инновационный путь развития, придавая особое значение развитию предпринимательства как наиболее устойчивого и гибкого.

Однако события, связанные с Украиной в 2014 году положили начало экономических санкций со стороны США и Евросоюза, что привело в 2016 году не только к ослаблению российского рубля по отношению к иностранным валютам, но и к негативным процессам в социальной сфере. Это снижение заработной платы, утрата частью населения рабочих мест, частичное сворачивание малого и среднего бизнеса. Более углубленно эти процессы получили свое развитие в 2019–2020 годах, с наступлением коронавирусной пандемии.

Подводя итог анализу реализации принципа верховенства права в условиях нестабильности экономики, начиная с 90-х годов XX столетия и по настоящее время, можно сделать следующие выводы.

1. В России до конца XX столетия бизнес во взаимодействии с государством был доминирующим. Свои преимущества он стал терять с начала 2000-х года, и к 2006 году практически государство захватило верховенство в экономической сфере. Бизнес играл в основном консультативную роль. После кризисного 2008 года взаимоотношения бизнеса и государства закрепились в рамках государственно-частного партнерства [4].

2. Действие принципа верховенства права в условиях нестабильности экономики будет зависеть от принятия тех законов, которые определяют содержание как политики, так и права. Игнорировать влияние экономики на формирование политики и права государства нельзя. Все нормативные правовые акты, которые будут составлены без учета экономических закономерностей и условий, экономической необходимости, не будут действовать, так как остаются лишь на бумаге.

3. Государство, реализуя принцип верховенства права, обязано, с одной стороны, создавать для бизнеса комфортные условия путем создания эффективной системы регулятивных и правоохранительных гарантий неприкосновенности собственности, а с другой – должно связывать хозяйствующих субъектов требованиями, вытекающими из универсального характера примата права, включая обеспечение соблюдения прав человека, прозрачность и подотчетность, демократическое сотрудничество с социальными группами по вопросам хозяйственной деятельности. Создание таких условий – общее дело и приоритетная задача и бизнеса, и власти, всей системы российских институтов гражданского общества. Только такой путь является практическим претворением в жизнь принципа верховенства права как решающего условия социального, экономического и политического благополучия.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // www.consultant.ru
2. Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» // www.consultant.ru

3. *Губанов И.А., Комаров С.А., Салин П.Б.* Государственно-частное партнерство и саморегулируемые организации в реализации функций государства (вопросы теории и практики): учебное пособие /Под ред. С.А. Комарова. – М.: Издательство «Кнорус», 2021. – 425 с.

4. *Барсукова С.* Стратегии сращивания бизнеса и власти / Свободная мысль – XXI. – 2006. – № 3. – С. 5–14.

5. *Козлова Н.* Без оглядки на статус // Российская газета, 2020, 11 ноября.

6. *Куксин И.Н., Аллалыев Р.А.* Верховенство права как основа демократического государства [Текст] // Экономика. Право. Общество. – 2019. – № 4 (20). – С. 99–106.

7. *Ivan N. Kuksin, Ruslan M. Allalyev, Valery I. Lipunov and Ilya V. Tyurin.* The Economic Foundations of the Rule of Law in the Russian Federation //International Journal of Criminology and Sociology. 2020. № 9. P. 1622–1625.

Для цитирования: *Куксин И.Н., Аллалыев Р.А.* Верховенство права в условиях нестабильности экономики: статья // Юридическая мысль. – 2021. – № 1 (121). – С. 79–84.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.006

Rule of law in the conditions of economic instability*

Ivan N. Kuksin**

Ruslan M. Allalyev***

Annotation. The authors set themselves the goal of analyzing the operation of the rule of law, where the instability of the emerging new economic relations was most clearly manifested, using the example of the emerging history of the relationship between the Russian government and business, starting from the 90s of the last century. We share the thesis that the rule of law is a key factor in the stable economic growth of any state [7].

Key words: law, rule of law, justice, economics, economic analysis of law.

The authors do not limit the economic analysis of the rule of law to a statement of fact – if there is a right and then it must be taken into account. The concept of the rule of law has been and is the subject of research in terms of its practical impact on the state of rule of law in various countries of the world [6, p. 101]. Does ignoring the rule of law entail negative consequences for the economy, for example, in solving such an issue as “business at the expense of the state” or “the state at the expense of business”? Based on the rule of law,

* Prepared with the information support of the ATP ConsultantPlus.

** **Kuksin Ivan Nikolaevich**, Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the Institute of Law and Management of the Moscow City Pedagogical University, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation. E-mail: proffKuk-1944@yandex.ru

*** **Allalyev Ruslan Muradovich**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Theory of State and Law named after G.V. Maltsev of the Institute of Law and National Security of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation. E-mail: allalyev-rm@ranepa.ru

the state determines the fundamental legal, social, political and economic rules for economic entities, which should be equal in relations with each other and with the authorities, which excludes any forms of arbitrariness, including in the form of illegal benefits and preferences.

The issue of the relationship between government and business is one of the key, topical issues in Russian legal policy. Despite the tendency to liberalize the economy and reduce the role of the state, the latter retains the right to establish the “rules of the game” in the economy and control their implementation, which gives rise to a complex mechanism of relations between business and government****.

It should be remembered that the formation of modern entrepreneurship in post-Soviet Russia took place, on the one hand, in conditions of a change in the socio-economic formation, and on the other, high distrust on the part of society towards new state institutions and a deep financial and economic crisis. These factors have left an imprint on the formation of the national business model, which gives the right to assert its difference from Western models, including from the models of developing countries. The main feature is the high degree of its dependence on the state. The second feature was the distortion of the privatization policy, which undermined the distrust of the market and market mechanisms in the eyes of the population. It was at this stage that the state's disregard for the requirement of the rule of law manifested itself. Instead of creating a mass stratum of property owners, a narrow stratum of industrialists was formed, which was loyal to the existing government.

This led to the fact that by the second half of the 90s of the XX century there was a sharp economic recession, high inflation and public dissatisfaction with the results of privatization. There was a convergence of the state and private capital, which led to the establishment of privileged ties with large financial organizations, state patronage with special privileges in exchange for political loyalty. For example, the distribution of valuable industrial assets at loans-for-shares auctions. All these processes led to the fact that the distance between state power and big business was minimized. Moreover, the past presidential elections (1996) led to the fact that the payment for electoral support was the appointment of top managers from the largest business structures to high government positions. For example, Vl. Potanin, and B. Berezovsky became the Deputy Secretary of the Security Council of the Russian Federation.

The principle of the rule of law was dealt a crushing blow by the year 2000, when the influence of business on the institutions of state power reached such a level when there was a merger between business and the state [3]. This predetermined the emergence of various models of relations between government and business. At the federal level, the model of “state capture”, at the regional level – “freedom of entrepreneurship” [6].

At the first level, this was expressed by "pressure" on state centers in order to make profitable, interested decisions (these are mainly government bodies), which could provide super-profits and efficiency in a number of sectors of the economy (banks, heavy industry, finance, etc.). At this stage, corruption “blossomed in full bloom”, for those who had the start-up capital, mainly

**** In this article, the terms “state” and “power” are used interchangeably.

through personal connections, lobbied for their interests, seeking economic benefits. Unfortunately, the corruption component has not been eliminated even now; it has only acquired even more sophisticated forms. It should be noted that corruption at both the federal and regional levels has acquired such a scale that it has required the country's leadership to form the Investigative Committee of Russia. Since its foundation in 2011 and until 2020, this body has sent over 90 thousand criminal cases of corruption to the court. The number of the accused with a special legal status was over 5,700. In just nine months of 2020, 5925 criminal cases of corruption were sent to court [5].

At the regional level, the “freedom of entrepreneurship” model was implemented, where business was content to capture niches in local and regional consumer markets and thereby distanced itself from the authorities. Although this process contributed to the growth of the number of small enterprises and medium-sized businesses, it was held back by the general economic and political instability in the country and high inflation. It should be noted that during this period a certain part of the population was adapting to market conditions through the “shuttle” business.

One of the negative factors that undermined the development of business and the rule of law during that period was the virtual lack of protection of private property. Some companies were closely integrated with the federal government and this gave them the opportunity to enjoy benefits and preferences from the state, while others were denied access, which forced the latter to resort to the help of criminal groups. The disadvantage of this approach was that, instead of paying tax to the state, the prices of goods, works and services included those amounts that went to cover the costs of crime.

A radical change came after March 26, 2000 (V.V.Putin's victory in the presidential elections). This consisted in the fact that the authorities demonstrated that they did not need the support of the oligarchic business. This allowed the state not to provide this business with its former resources and the status of “inviolable”.

Fundamentally new in state policy in relation to business was the implementation of the principle of equidistance and the establishment of uniform rules for all. This approach allowed the country's leadership to move the oligarchic business away from the political decision-making processes. This meant that there was a tendency in Russia to return to the implementation of such a universal principle as “published and stable laws that protect the rights of citizens”.

In the same year, the Council on Entrepreneurship under the Government of the Russian Federation and the State Council of the Russian Federation were created to represent regional leaders under the chairmanship of the President of the Russian Federation. At the regional level, communication between states and business was carried out through advisory and expert councils on entrepreneurship under the plenipotentiary representatives of the President of the Russian Federation in the federal districts. The above measures made it possible to eliminate many political instruments with the help of which businesses exerted influence on the federal center and, thus, the policy of “equidistance” was implemented.

The first years of the XXI century are characterized by new trends, namely the strengthening of power in business. This is confirmed by the emergence of state corporations and large state holdings. This process gave rise to a fundamentally different phenomenon, namely the strengthening of the bureaucratic apparatus, which began not only to influence, but also to dictate certain rules to private business. And this led to the fact that state policy began to directly affect the private interests of business companies and ultimately this resulted in a confrontation between business and government. In support of what has been said, one can cite, as an example, the case of the YUKOS company. The management of this company, having enlisted the support of a number of State Duma deputies, thwarted the adoption of a government bill on a production sharing agreement. It is clear that the authorities had no choice but to respond to such actions. Taking advantage of the growing social injustice in relation to privatization and the negative attitude of the population towards the oligarchs, the state chose the method of force. Thus, if the middle of 1996 can be considered the highest point in the achievement of big business in the framework of its relationship with the authorities, then by the summer of 2004 we are seeing the opposite picture, the authorities began to absolutely dominate business. Against this background, the operation of the rule of law significantly reduces its legal force.

2004 was one of the turning points in the economic policy of the Russian state. This is due to the re-election of V.V. Putin as President of the Russian Federation for a second term and the dominance of the United Russia party, which led to the final loss of the lobbying mechanism. One of the first steps was the dissolution of the Council for Entrepreneurship under the Government of the Russian Federation and the creation in June 2004 of the Council for Competitiveness and Entrepreneurship (abolished in 2019), which provided even fewer opportunities for dialogue between business and government than the previous one. Its activities were aimed at practical interaction of federal executive bodies, the business community and the scientific community, which were supposed to offer effective mechanisms for increasing the competitiveness of the economy and developing entrepreneurship in Russia.

Further strengthening of the vertical of power was accompanied by the creation of state corporations with public-private functions, which were aimed at solving the key problems of the domestic economy. According to the authors, this was not the best solution, since, unlike private businesses, the leaders of these companies gained access to public resources. Accordingly, the leaders of these companies and corporations have the opportunity to influence decisions made at the state level. Thus, in 2003–2008, there was a clear distortion in the implementation of the rule of law, since private business was practically ousted from the political and economic system and turned from a partner into a supplier of resources with the right to access political decision-making in a consultative mode.

Some positive shifts in the process of interaction between the state and business were found during the presidency of D.A. Medvedev, who became head of state on March 2, 2008. In particular, Decrees of the President of the Russian Federation [2] and a number of laws aimed at supporting small and medium-sized businesses [1] were adopted. It should be borne in mind that

this period was marked by a financial and economic crisis, which made its own adjustments, in particular, the need to transfer the country's economy to an innovative development path became obvious, attaching special importance to the development of entrepreneurship as the most stable and flexible.

However, the events related to Ukraine in 2014 marked the beginning of economic sanctions by the United States and the European Union, which led in 2016 not only to the weakening of the Russian ruble against foreign currencies, but also to negative processes in the social sphere. This is a decrease in wages, the loss of jobs by a part of the population, a partial shutdown of small and medium-sized businesses. These processes developed in more depth in 2019–2020, with the onset of the coronavirus pandemic.

Summing up the analysis of the implementation of the rule of law in the context of economic instability, from the 90s of the XX century to the present, the following conclusions can be drawn.

1. In Russia, until the end of the 20th century, business in interaction with the state was dominant. It began to lose its advantages since the beginning of the 2000s, and by 2006 the state practically seized the supremacy in the economic sphere. The business played mainly an advisory role. After the crisis of 2008, the relationship between business and the state was consolidated within the framework of public-private partnership [4].

2. The operation of the rule of law in an unstable economy will depend on the adoption of those laws that determine the content of both politics and law. It is impossible to ignore the influence of the economy on the formation of policy and state law. All normative legal acts that will be drawn up without taking into account economic laws and conditions, economic necessity, will not work, since they remain only on paper.

3. The state, implementing the principle of the rule of law, is obliged, on the one hand, to create comfortable conditions for business by creating an effective system of regulatory and law enforcement guarantees of the inviolability of property, and on the other hand, it must bind economic entities with the requirements arising from the universal nature of the rule of law, including ensuring respect for human rights, transparency and accountability, democratic cooperation with social groups on economic issues. The creation of such conditions is a common cause and a priority task for both business and government, the entire system of Russian civil society institutions. Only this way is the practical implementation of the principle of the rule of law as a decisive condition for social, economic and political well-being.

Bibliographic list

1. Federal Law of July 24, 2007 No. 209-FZ “On the development of small and medium-sized businesses in the Russian Federation” // www.consultant.ru
2. Decree of the President of the Russian Federation of May 15, 2008 No. 797 “On urgent measures to eliminate administrative restrictions in the implementation of entrepreneurial activity” // www.consultant.ru
3. Gubanov I.A., Komarov S.A., Salin P.B. Public-private partnership and self-regulatory organizations in the implementation of state functions (theory and practice): textbook / Ed. S.A. Komarov. Moscow: Publishing house “Knorus”, 2021. 425 p.

4. Barsukova S. Strategies for merging business and government / Free thought – XXI. 2006. No. 3. P. 5–14.

5. Kozlova N. Without looking back at the status // Rossiyskaya Gazeta, 2020, November 11.

6. Kuksin I.N., Allalyev R.A. The rule of law as the basis of a democratic state [Text] // Economy. Right. Society. 2019. No. 4 (20). P. 99–106.

7. Ivan N. Kuksin, Ruslan M. Allalyev, Valery I. Lipunov and Ilya V. Tyurin. The Economic Foundations of the Rule of Law in the Russian Federation // International Journal of Criminology and Sociology. 2020. No. 9. P. 1622–1625.

For citation: Kuksin I.N., Allalyev R.A. The rule of law in the context of economic instability: article // Legal thought. 2021. No. 1 (121). P. 84–89.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.006



**Прокуратура и граждане Российской Федерации
в деле противодействия
правонарушениям и коррупции органов
публичной власти в бюджетной сфере**

А.Е. Лебедева (Скачкова)*

Аннотация. В статье рассматривается проблематика правового просвещения, правового воспитания, участия граждан Российской Федерации в управлении государственными и общественными делами в области обеспечения законности и антикоррупционности в бюджетной сфере. Специально подчеркивается роль органов прокуратуры в деле укрепления законности и правопорядка.

Ключевые слова: граждане, население, общественность, противодействие правонарушениям, коррупции в бюджетной сфере, прокуратура.

Анализируя поведение, социальное положение и возраст лиц, принявших участие в массовых беспорядках в конце января 2021 г., следует обратить внимание на развитие правовой грамотности и правосознания граждан Российской Федерации, о чем неоднократно упоминается в юридической литературе в последнее время [12].

Развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют, как указано в Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утв. Президентом Российской Федерации 28.04.2011 № Пр-1168, высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов [8].

Правовое просвещение, правовое информирование, информирование о состоянии законности данные формы взаимодействия прокуратуры с населением являются исторически сложившимися и апробированными, но неоднозначно понимание насколько полноценно используются предлагаемые формы, корректируются ли цели данной деятельности и диктуют ли новые условия социально-экономического, правового состояния России, их применение в бюджетной сфере.

* **Лебедева (Скачкова) Анна Евгеньевна**, Директор Санкт-Петербургского межрегионального центра профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих – начальник учебно-методического отдела прокуратуры Санкт-Петербурга, кандидат юридических наук, доцент, старший советник юстиции. E-mail: annaskachkova@yandex.ru

Практические работники в значительном большинстве полагают, что целями правового просвещения и правового информирования являются разъяснение гражданам их прав, обязанностей и способов защиты для профилактики совершения населением правонарушений, что соответствует требованиям приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» [10], от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» [11], а также информирование населения о состоянии законности, которое по существу рассматривают как зеркальное отражение профилактической деятельности.

Указанный приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию», предусматривая восемь основных направлений информирования населения, и соответствующую форму ведомственного статистического отчета с открытым перечнем, непосредственно указывает пять специальных учетных направлений и не включает в них проблематику законности в бюджетной сфере.

Вместе с тем, признание достаточности данного подхода, по нашему мнению, не в полной мере соответствует настоящему времени, политической воле законодателя, не охватывает правовые тенденции вовлечения населения в управление делами в государстве.

Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» относит органы прокуратуры к субъектам профилактики правонарушений, называет и иные государственные органы, что дополнительно подчеркивает реализацию положений закона в пределах функциональной принадлежности органа [2]. Известно, что основное предназначение прокуратуры состоит в обеспечении законности деятельности и правового регулирования федеральных органов исполнительной власти, Следственного комитета Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, и далее, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

Следовательно, возможно утверждение, что сегодня недостаточно разъяснения населению, гражданам их социальных, экономических прав и предусмотренных законом гарантии, юридической ответственности, информирования о состоянии законности, как упреждения совершения ими и в отношении них правонарушений. Антикоррупционное законодательство требует активности общества, общественного контроля по выявлению противоправных деяний в публичной власти. Бюджетная сфера отнесена к наиболее подвергнутым коррупционным проявлениям.

В ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплено, что бюджет отражает национальную экономическую безопасность, служит экономическим обеспечением задач и функций государства и местного само-

управления [3], а в силу положений ст.ст. 2, 18 Конституции Российской Федерации основополагающая задача государства состоит в соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина [1]. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Бюджетным финансированием обеспечивается надлежащий уровень социальных гарантий и выплат населению, экономической поддержки социально значимой некоммерческой и коммерческой деятельности.

Активное вовлечение российских граждан в управление государственными и общественными делами можно расценивать как определенную гарантию обеспечения правопорядка и законности. Законодатель предусматривает обязательную открытость для общества информации о бюджетах всех уровней бюджетной системы и бюджетном процессе (ст. 34 БК РФ).

По проекту бюджета субъекта Российской Федерации и годовому отчету об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации проводятся публичные слушания согласно ст. 26.13 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7]. Проект бюджета субъекта Российской Федерации, закон о бюджете субъекта Российской Федерации, годовой отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, ежеквартальные сведения о ходе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, а также о численности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию согласно ст. 26.13 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7].

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит аналогичные нормы по публичным слушаниям и публичным обсуждениям (ст. 28) [9]. Одновременно законодатель предусматривает проведение обязательного общественного обсуждения закупок (ст. 20 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд») и др. [6].

В целом Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» предписывает информирование населения о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [5].

Роль органов прокуратуры в соблюдении требований закона органами публичной власти об информировании населения, подчёркивается отнесением к исключительной юрисдикции прокуратуры дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.39, 13.27, 13.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [4].

Другие нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в области связи и информации, дают возможность иницииро-

вать конституционную ответственность публичных должностных лиц, в частности, за недостижение запланированных результатов социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, включая установленные государственными программами субъекта Российской Федерации показатели эффективности их реализации (ст. 29.1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») [7]; нецелевое расходование бюджетных средств, просроченную задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств (п. 2 ст. 74.1, 75 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] и др.

По нашему мнению цель законодателя состоит в закреплении права граждан Российской Федерации как участвовать в принятии властных решений, так оценивать достоверность информации органов власти о ее деятельности. Именно активное вовлечение граждан позволит незамедлительно выявить мнимые и притворные расходы бюджета, хищение бюджетных средств, совершенное при внешне полном документальном сопровождении бюджетного финансирования, но фактическом невыполнении работ, предусмотренных бюджетами, а также повторное включение в бюджет ранее выполненных работ, в том числе, сохраняющих гарантийные сроки и не имеющих достоверного обоснования для их производства, нецелевое расходование бюджетных средств и т.д.

Ориентация целей правового просвещения и правового информирования на развитие правосознания населения вообще, граждан российской Федерации – в особенности, на оценку деятельности публичной власти, разъяснение источников информации о деятельности властей, возможностей использования официальной информации, активного участия в публичных слушаниях для недопущения нарушений бюджетного законодательства, выявление фактического положения на соответствующей территории, требует пересмотра организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ и это, несомненно, станет действенным рычагом в обеспечении национальной экономической безопасности, законности и антикоррупционности в бюджетной сфере.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета, 2020, 4 июля; 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.
2. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» // www.consultant.ru
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации (в ред. от 26.07.2019 № 199-ФЗ) // www.consultant.ru
4. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 24.02.2021) // www.consultant.ru

5. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // www.consultant.ru

6. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 24 февраля 2021 г.) // www.consultant.ru

7. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 09.11.2020 № 370-ФЗ) // www.consultant.ru

8. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом Российской Федерации 28.04.2011 № Пр-1168) // www.consultant.ru

9. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2020) // www.consultant.ru

10. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» // <https://genproc.gov.ru/upload/orders/471.pdf>

11. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» // <http://docs.cntd.ru/document/552476948>

12. Vorobiev S.M., Zotova N.V., Komarov S.A., Leshchenko O.V., Kurmaev R.M. *Conciencia jurídica y cultura jurídica de los ciudadanos rusos: formulación teórica y jurídica del problema: article // Dilemas contemporáneos: educación, política y valores //http://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticaayvalores.com/ Año: VII Número: Edición Especial Artículo №: 108 Período: Noviembre, 2019. DOI: https://doi.org/10.46377/dilemas.v30i1.1092 (Spanish).*

Для цитирования: *Лебедева (Скачкова) А.Е.* Прокуратура и граждане Российской Федерации в деле противодействия правонарушениям и коррупции органов публичной власти в бюджетной сфере // *Юридическая мысль*. – 2021. – № 1 (121). – С. 90–94.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.007

The Prosecutor's office and the public in the fight against offenses and corruption of public authorities in the public sector

Anna E. Lebedeva (Skachkova)*

Annotation. The problems of legal education, legal education, public participation in the management of affairs in the state on the issues of ensuring the rule of law and anti-corruption in the budget sphere and the role of the prosecutor's office are considered.

* **Lebedeva (Skachkova) Anna Evgenievna**, Director of the St. Petersburg Interregional Center for Professional Training of Prosecutors and Federal State Civil Servants – Head of the Educational and Methodological Department of the Prosecutor's Office of St. Petersburg, Candidate of Law, Associate Professor, Senior Adviser to Justice. E-mail: annaskachkova@yandex.ru

Keywords: the population, the public, counteraction to offenses, corruption in the public sector, the prosecutor's office.

Analyzing the behavior, social status and age of persons who took part in the riots at the end of January 2021, one should pay attention to the development of legal literacy and legal awareness of citizens of the Russian Federation, which has been repeatedly mentioned in the legal literature recently [12].

The development of the rule of law, the formation of a civil society and the strengthening of national harmony in Russia require, as indicated in the Fundamentals of State Policy of the Russian Federation in the development of legal literacy and legal awareness of citizens, approved. President of the Russian Federation on 28.04.2011 No. Pr-1168, a high legal culture, without which such basic values and principles of social life as the rule of law, the priority of a person, his inalienable rights and freedoms, and ensuring reliable protection of public interests cannot be fully realized [8].

Legal education, legal information, informing about the state of legality, these forms of interaction of the prosecutor's office with the population are historically established and tested, but the understanding of how fully the proposed forms are used is ambiguous, whether the goals of this activity are adjusted and whether new conditions dictate the socio-economic, legal state of Russia, their application in the public sector.

Practitioners in the vast majority believe that the goals of legal education and legal information are to explain to citizens their rights, obligations and methods of protection in order to prevent the population from committing offenses, which complies with the requirements of the orders of the Prosecutor General of the Russian Federation dated 02.08.2018 No. 471 "On the organization in the prosecutor's office Of the Russian Federation work on legal education and legal information" [10], dated 03/05/2018 No. 119 "On the organization of work in the prosecution bodies of the Russian Federation to comply with the requirements of the Federal Law of 06/23/2016 No. 182-FZ "On the basics of crime prevention in the Russian Federation" [11], as well as informing the population about the state of legality, which is essentially considered as a mirror image of preventive activities.

The specified order of the Prosecutor General of the Russian Federation dated 02.08.2018 No. 471 "On the organization of work on legal education and legal information in the prosecutor's office of the Russian Federation", providing for eight main directions of informing the population, and the corresponding form of the departmental statistical report with an open list, directly indicates five special accounting directions and does not include in them the problems of legality in the budgetary sphere.

At the same time, the recognition of the sufficiency of this approach, in our opinion, does not fully correspond to the present time, the political will of the legislator, does not cover the legal tendencies of involving the population in managing affairs in the state.

The Federal Law of 23.06.2016 No. 182-FZ "On the Basics of Crime Prevention in the Russian Federation" referring the prosecutor's office to the subjects of crime prevention, also names other state bodies, which additionally emphasizes the implementation of the provisions of the law within the functional affiliation of the body

[2]. It is known that the main purpose of the prosecutor's office is to ensure the legality of the activities and legal regulation of federal executive bodies, the Investigative Committee of the Russian Federation, representative (legislative) and executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation, local self-government bodies, military administration bodies, control bodies, their officials, and further, governing bodies and heads of commercial and non-commercial organizations.

Consequently, it is possible to assert that today it is not enough to explain to the population, citizens of their social, economic rights and the guarantees provided by law, legal responsibility, informing about the state of legality, as a pre-emption of the commission of offenses by them and in relation to them. Anti-corruption legislation requires the activeness of society, public control to identify illegal acts in public authorities. The budgetary sphere is classified as one of the most exposed to corruption.

In Art. 6 of the Budget Code of the Russian Federation stipulates that the budget reflects national economic security, serves as economic support for the tasks and functions of the state and local self-government [3], and by virtue of the provisions of Art. 2, 18 of the Constitution of the Russian Federation, the fundamental task of the state are to observe and protect the rights and freedoms of man and citizen [1]. They determine the meaning, content and application of laws, the activities of the legislative and executive authorities, local self-government. Budget financing provides an appropriate level of social guarantees and payments to the population, economic support for socially significant non-commercial and commercial activities.

The active involvement of Russian citizens in the management of state and public affairs can be regarded as a certain guarantee of ensuring law and order and legality. The legislator provides for mandatory openness for the public of information on the budgets of all levels of the budget system and the budget process (Article 34 of the RF BC).

Public hearings are held on the draft budget of the constituent entity of the Russian Federation and the annual report on the execution of the budget of the constituent entity of the Russian Federation in accordance with Art. 26.13 of the Federal Law of 06.10.1999 No. 184-FZ "On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation" [7]. The draft budget of the constituent entity of the Russian Federation, the law on the budget of the constituent entity of the Russian Federation, the annual report on the execution of the budget of the constituent entity of the Russian Federation, quarterly information on the progress in the execution of the budget of the constituent entity of the Russian Federation, as well as the number of state civil servants of the constituent entity of the Russian Federation and employees of state institutions of the constituent entity of the Russian Federation with indicating the actual costs of their maintenance are subject to official publication in accordance with Art. 26.13 of the Federal Law of 06.10.1999 No. 184-FZ "On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation" [7].

Federal Law No. 131-FZ of 06.10.2003 "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" contains similar rules on

public hearings and public discussions (Article 28) [9]. At the same time, the legislator provides for a mandatory public discussion of procurement (Article 20 of the Federal Law of 05.04.2013 No. 44-FZ "On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs"), etc. [6].

In general, the Federal Law of 09.02.2009 No. 8-FZ "On providing access to information on the activities of state bodies and local self-government bodies" prescribes informing the population about the activities of state bodies and local self-government bodies [5].

The role of the prosecutor's office in compliance with the requirements of the law by public authorities on informing the population is emphasized by referring to the exclusive jurisdiction of the prosecutor's office cases of administrative offenses provided for in Art. 5.39, 13.27, 13.28 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation [4].

Other normative legal acts regulating public relations in the field of communications and information make it possible to initiate constitutional responsibility of public officials, in particular, for failure to achieve the planned results of socio-economic development of the constituent entity of the Russian Federation, including the indicators of the effectiveness of their implementation established by state programs of the constituent entity of the Russian Federation (Article 29.1 of the Federal Law of 06.10.1999 No. 184-FZ "On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation") [7]; misappropriation of budget funds, overdue debts of municipalities for the fulfillment of their debt and (or) budgetary obligations (clause 2 of article 74.1, 75 of the Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ "On general principles of organizing local self-government in the Russian Federation" [9] and others.

In our opinion, the goal of the legislator is to consolidate the right of citizens of the Russian Federation both to participate in the adoption of power decisions, and to assess the reliability of information from the authorities about its activities.

It is the active involvement of citizens that will immediately reveal the imaginary and feigned budget expenditures, embezzlement of budget funds, committed with outwardly full documentary support of budget financing, but the actual failure to complete the work stipulated by the budgets, as well as the re-inclusion of previously completed work in the budget, including those that retain warranty terms and not having reliable justification for their production, misappropriation of budget funds, etc.

Orientation of the goals of legal education and legal information on the development of legal awareness of the population in general, citizens of the Russian Federation – in particular, on the assessment of the activities of public authorities, clarification of sources of information about the activities of the authorities, the possibilities of using official information, active participation in public hearings for preventing violations of budget legislation, identifying the actual situation in the relevant territory, requires a revision of the organizational and administrative documents of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation and this, undoubtedly, will become an effective lever in ensuring national economic security, legality and anti-corruption in the budgetary sphere.

Bibliographic list

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // Rossiyskaya Gazeta, 2020, July 4; Commentary on the Constitution of the Russian Federation / S. A. Komarov [and others]; ed. S.A. Komarov. 3rd ed., rev. and add. Moscow: Yurayt Publishing House, 2019. 333 p.
2. Federal Law of 23.06.2016 No. 182-FZ "On the Basics of Prevention of Offenses in the Russian Federation" // www.consultant.ru
3. Budget Code of the Russian Federation (as amended on July 26, 2019 No. 199-FZ) // www.consultant.ru
4. "Code of the Russian Federation on Administrative Offenses" dated 30.12.2001 N 195-FZ (as amended on 24.02.2021) // www.consultant.ru
5. Federal Law dated 09.02.2009 No. 8-FZ "On ensuring access to information on the activities of state bodies and local self-government bodies" (as amended on December 8, 2020) // www.consultant.ru
6. Federal Law dated 05.04.2013 No. 44-FZ "On the contract system in the procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs" (as amended on February 24, 2021) // www.consultant.ru
7. Federal Law of 06.10.1999 No. 184-FZ "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Constituent Entities of the Russian Federation" (as amended on 09.11.2020 No. 370-FZ) // www.consultant.ru
8. Fundamentals of the state policy of the Russian Federation in the development of legal literacy and legal awareness of citizens (approved by the President of the Russian Federation on 28.04.2011 No. Pr-1168) // www.consultant.ru
9. Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" (as amended on 29.12.2020) // www.consultant.ru
10. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation dated 02.08.2018 No. 471 "On the organization of work on legal education and legal information in the prosecutor's office of the Russian Federation" // <https://genproc.gov.ru/upload/orders/471.pdf>
11. Order of the Prosecutor General of the Russian Federation dated 05.03.2018 No. 119 "On the organization of work in the bodies of the prosecutor's office of the Russian Federation to fulfill the requirements of the Federal Law dated 23.06.2016 No. 182-FZ "On the basics of prevention of offenses in the Russian Federation" // [http:// docs.cntd.ru/document/552476948](http://docs.cntd.ru/document/552476948)
12. Vorobiev S.M., Zotova N.V., Komarov S.A., Leshchenko O.V., Kurmaev R.M. Conciencia jurídica y cultura jurídica de los ciudadanos rusos: formulación teórica y jurídica del problema: article // Dilemas contemporáneos: educación, política y valores // <http://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/> Año: VII Número: Edición Especial Artículo №: 108 Período: Noviembre, 2019. DOI: <https://doi.org/10.46377/dilemas.v30i1.1092> (Spanish)

For citation: Lebedeva (Skachkova) A.E. Prosecutor's Office and Citizens of the Russian Federation in Counteracting Offenses and Corruption of Public Authorities in the Budgetary Sphere // Legal Thought. 2021. No. 1 (121). P. 94-98.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.007



12.00.02 – Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право

УДК 342

ББК 67.0

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.008

Аутсорсинг в системе муниципального управления

Д.Р. Гафурова*

Аннотация. В статье рассматривается возможность передачи функций муниципального образования на аутсорсинг юридическому лицу, исследуется современное российское законодательство, определяются отдельные противоречия в регулировании, рассматривается иностранный подход к аутсорсингу муниципальных функций.

Ключевые слова: муниципальное право, функции муниципалитета, аутсорсинг.

Аутсорсинг (от англ. – outsourcing: (outer-source-using) использование внешнего источника и/или ресурса) – передача юридическим лицом (организацией), на основании договора, определенных видов или функций собственной неосновной деятельности физическому или юридическому лицу, действующим в определенной конкретной области.

Аутсорсинг – новый институт муниципального управления, в котором его основной целью является повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления (муниципальной власти), повышение качества предоставления муниципальных услуг и снижение издержек на их оказание. Необходимость передавать часть государственных функций частным лицам, была связана либо с большей эффективностью достигаемых результатов деятельности таких лиц, либо с невозможностью государством выполнить отдельные функции в полном объеме.

Впервые институт аутсорсинга был введен в законодательство США в 80-х годах прошлого века, и получил наиболее широкое применение к на-

* **Гафурова** Даяна Радиковна, студент 1 курса магистратуры Института права Башкирского государственного университета. E-mail: vainbaum11@mail.ru. Научный руководитель – **Комаров Сергей Александрович**, профессор кафедры теории государства и права Института права Башкирского государственного университета, президент МОО «Межрегиональная ассоциация теоретиков государства и права», доктор юридических наук, профессор. E-mail: SVKomarov2008@yandex.ru (Россия, г. Уфа).

стоящему времени в США и Франции, хотя некоторые страны отказались от него в связи с неудачным опытом применения [10]. В российской правовой действительности термин «аутсорсинг» появился вместе с термином «государственная (муниципальная) услуга» [14] в конце 1990-х годов, однако широкое обсуждение аутсорсинга началось в середине 2000-х с принятием «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.» [4]. С тех пор передача муниципальных услуг на аутсорсинг стала производиться более часто, но отдельные сложности правового регулирования, затрудняющие применение института аутсорсинга, возникают по сей день.

Мнение исследователей по поводу определения аутсорсинга неоднозначно. Большинство пытаются его сузить до передачи третьему лицу исключительно второстепенных функций, необходимых для выполнения основной [14]. На наш взгляд, не стоит отступать от выработанного зарубежной практикой подхода, согласно которой на аутсорсинг можно передавать как основные, так и второстепенные функции [10], поэтому мы согласны с теми, кто определяет аутсорсинг широко – это «передача организацией определенных функций другой компании, специализирующейся в соответствующей сфере» [9]. Передача функций на аутсорсинг позволяет оптимизировать расходование бюджетных средств (как минимум, отпадает необходимость создание отдельного рабочего места), повышает качество оказываемой услуги. Практика иностранных государств показывает, что за счет внедрения механизма аутсорсинга, возможно сэкономить от 10 до 50 % бюджетных средств [13].

С правовой точки зрения, существуют два вида аутсорсинга.

1. Аутсорсинг, не связанный с передачей властных полномочий муниципалитета, а направленный на выполнение определенной задачи для оказания более качественной услуги самим муниципалитетом. Ранее мы приводили пример, что в доктрине встречается позиция, сводящая аутсорсинг по российскому праву только к этому виду аутсорсинга, что существенно ограничивает понимание института. Примером может служить уборка помещений в школе, переданная на аутсорсинг. Данная услуга, оказываемая частным лицом, не затрагивает качества конечной услуги напрямую, но сопутствует ее выполнению. Данный вид аутсорсинга не вызывает каких-либо проблем и реализуется через госзаказ (отдельными гражданско-правовыми договорами).

В Республике Башкортостан его начали использовать довольно давно: в 2016 г. многие учреждения образования уже организовывали таким образом уборку и питание; учреждения культуры Республики передали второстепенные полномочия на аутсорсинг с 2017 г., а учреждения социальной защиты с 2018 г. [8]. Преимущества аутсорсинга данного вида заключаются в том, что руководителю муниципального образования (или муниципальных учреждений) не нужно организовывать отдельные направления деятельности самостоятельно, а можно сосредоточиться на выполнении основной функции.

2. Аутсорсинг с передачей властных полномочий. Данный вид аутсорсинга имеется во Франции и США, причем не существует каких-либо ограничений и он реализуется с помощью частно-государственного (муници-

пального) партнерства (концессии). Необходимо рассмотреть его применение в России более подробно ввиду неоднозначного регулирования.

Две нормы-дефиниции устанавливают разный перечень лиц, которые могут осуществлять муниципальные услуги: абз. 32 ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) [1] среди лиц, которые могут реализовывать государственные услуги, перечисляет юридических лиц, если это предусмотрено законом, то есть позволяет реализовать аутсорсинг; п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – ФЗ «О муниципальных услугах») [3], среди исполнителей муниципальных услуг не упоминает юридических лиц, то есть данный закон не позволяет передать на аутсорсинг муниципальные услуги. Вопрос о соотношении данных норм в судебной практике не поднимался, более того, чаще всего указанные нормы применяются вместе, т.к. не противоречат друг другу ни в чем, кроме приписки о юридическом лице в БК РФ.

На наш взгляд, согласно ст. 1 БК РФ и ст. 1 ФЗ «О муниципальных услугах», которые устанавливают регулируемые законом правоотношения, БК направлен на более широкое применение – регулирование участников бюджетных отношений по аккумулированию, распределению и расходованию денежных фондов, тогда как ФЗ «О муниципальных услугах» на регулирование предоставления муниципальных услуг.

Иными словами, применение принципа *lex specialis derogat lex generali* приводит нас к выводу, что аутсорсинг не допустим, т.к. специальный закон (ФЗ «О муниципальных услугах») не содержит такого допущения. Имеется иная точка зрения, что БК в финансовой сфере является специальным законом по отношению ко всем остальным, поэтому аутсорсинг в финансовой сфере допустим [14]. На наш взгляд, нет политико-правовых оснований допускать такое прочтение закона. Финансовая сфера ничем не отличается от иных сфер реализации государственной функции муниципалитетом, чтобы предоставлять здесь право на аутсорсинг и не предоставлять его в иных сферах.

Для дальнейшего рассмотрения проблемы нужно пояснить следующий момент. Выполнение работ и оказание услуг охватываются одними и теми же нормами законодательства: ст. 6 БК и ст. 2 ФЗ «О муниципальных услугах», то есть по смыслу данных норм, выполнение работ нельзя передавать третьим лицам. Несмотря на то, что регулирование осуществляется одними и теми же нормами, следует различать понятия: услуга – результат деятельности, приносящий пользу определенному кругу лиц (обратившемуся лицу) (библиотечное обслуживание, организация получения школьного образования); работа – результат деятельности, приносящий пользу неопределенному кругу лиц (благоустройство территории, строительство дороги) – данное толкование подтверждается позицией Министерства финансов [6].

Рассмотрим российское законодательство, касающееся вопросов аутсорсинга. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ «О ГЧП») [2] прямо предусматривает возможность передачи функций

муниципалитета по реализации работ третьему лицу – юридическому лицу, на аутсорсинг. Интересным является то, что ранее сделанный вывод не позволяет объяснить законность данного положения – БК не применим в данном случае, т.к. речь не идет о финансовой сфере, поэтому законом «О муниципальных услугах» не разрешен аутсорсинг в данном контексте. В то же время, судебная практика признает существование муниципально-правовых договоров, поэтому аутсорсинг, разрешенный ФЗ «О ГЧП» хоть и противоречит ст. 2 ФЗ «О муниципальных услугах», устанавливает законность аутсорсинга в данном контексте. Подтверждением данного тезиса и свидетельством активного развития партнерства в сфере образования [11, с. 154–176] может служить Письмо Минобрнауки РФ «О применении механизмов частно-государственного партнерства в сфере образования» [7].

Дальнейшее исследование возможности аутсорсинга приведет нас к ч. 3 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», где сказано, что совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов недопустимо. На основании данной статьи некоторые исследователи отмечают, что передача на аутсорсинг функций публично-правового образования недопустима: «предметом государственного контракта не может быть выполнение работ и оказание услуг, составляющих функции или часть функций государственного органа» [12]. Следует отметить, что важно понимать соотношение муниципальных услуг и функций: функции являются понятием более общим (можно выделить контрольно-надзорные функции, функции по управлению имуществом) [16], поэтому данное утверждение не отражает действительного положения дел. Нами ранее было показано, что работы, которые также являются функциями публично-правового образования, в соответствии с нормами ФЗ «О ГЧП», передаются. Данный случай является исключением из ст. 15 «О защите конкуренции», т.к. муниципально-частное партнерство предусмотрено федеральным законом.

Исследование законодательного материала показало, что существуют определенные противоречия в регулировании аутсорсинга. Аутсорсинг разрешен в определенных случаях: прямо поименованные в ч. 3 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», в ФЗ «О ГЧП». На наш взгляд, следует изменить дефиницию ФЗ «О муниципальных услугах» и добавить нормы об аутсорсинге, т.к. БК не является специальным законом.

Если вернуться к анализу воспринятой нами модели реализации аутсорсинга, то стоит обратить внимание на зарубежный опыт. Французская модель выделяет аутсорсинг публичной службы и публичных работ. В первом и втором случае, на аутсорсинг передаются функции, выполняемые муниципалитетом, однако первый представляет собой функцию передачи частному лицу публичной власти, осуществление которой приносит ему доход, а второй позволяет выполнять функции по реализации проектов [10], то есть является аналогом российского муниципально-частного партнерства. Таким образом, первый вариант, передача муниципальных услуг на аутсорсинг, недопустима. Отчасти это оправдано, в доктрине высказывалось мнение, что аутсорсинг требует контроля: муниципалитеты не должны «сбрасывать» функции на третьих лиц; а качество услуг не должно ухудшаться [15].

Возможно, учитывая это ограничение, был создан перечень государственных услуг (услуг в узком смысле: непередаваемых функций) [5]. Необходимо отметить, что глава 4 ФЗ «О муниципальных услугах» предусматривает создание многофункциональных центров, которым передаются муниципальные услуги – почему это не является аутсорсингом? Многофункциональный центр является некоммерческим лицом и создается самостоятельно муниципалитетами, поэтому, на наш взгляд, реализация функций муниципалитетом таким образом регулируется институтами межмуниципального и государственно-муниципального сотрудничества.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета, 1998, 31 июля.
2. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, 2015, 17 июля.
3. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета, 2010, 30 июля.
4. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 года» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.
5. Распоряжение Правительства РФ от 18 сентября 2019 г. № 2113-р «О Перечне типовых государственных и муниципальных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, государственными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями, а также органами местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 39. – Ст. 5457.
6. Письмо Минфина России от 27 марта 2014 г. № 02-04-10/13477. Документ опубликован не был // www.consultant.ru
7. Письмо Минобрнауки РФ от 04 февраля 2011 г. № 03-66 «О применении механизмов частно-государственного партнерства в сфере образования». Документ опубликован не был // www.consultant.ru
8. Информационно-аналитический отдел администрации МР Учалинский район. Фарит Давлетгареев принял участие в совещании по организации аутсорсинга в учреждениях социальной сферы. [Электронный ресурс] URL: <https://uchaly.bashkortostan.ru/presscenter/news/178217/>
9. *Абрамов Р.А., Деревянко С.В.* Вопросы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 11. – С. 53 – 58.
10. *Булгакова К.Р.* К вопросу о субъектах, предоставляющих муниципальные услуги во Французской Республике и Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 562 – 570.
11. *Губанов И.А., Комаров С.А., Салин П.Б.* Государственно-частное партнерство и саморегулируемые организации в реализации функций государства (вопросы теории и практики): учебное пособие / Под ред. С.А. Комарова. – М.: Издательство «Кнорус», 2021. – 425 с.
12. *Степанова Е.Е.* Контрактная система в сфере закупок: опыт цивилистического исследования: монография // www.consultant.ru

13. *Тарасова Т.С.* Опыт передачи муниципальных услуг на аутсорсинг в России и за рубежом // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы // Материалы международной научно-практической конференции. Отв. ред. Н.В. Кешикова. – Иркутск, 2015. – С. 256–262.

14. *Терещенко Л.К.* Государственные и муниципальные услуги: проблемы правоприменения // Журнал российского права. – 2018. – № 10. – С. 101–110.

15. *Тихомиров Ю.А.* Централизация и децентрализация: динамика соотношения // Журнал российского права. – 2007. – № 2. – С. 99–105.

16. *Шайдуров С.А.* Аутсорсинг в сфере оказания государственных и муниципальных услуг // www.consultant.ru.

Для цитирования: *Гафурова Д.Р.* Аутсорсинг в системе муниципального управления: статья // Юридическая мысль. – 2021. – № 1. – С. 99–104.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.008

Outsourcing in the municipal management system

Dayana R. Gafurova*

Annotation. The article discusses the possibility of transferring the functions of a municipal entity to outsourcing to a legal entity, examines modern Russian legislation, identifies individual contradictions in regulation and examines a foreign approach to outsourcing municipal functions.

Key words: municipal law, functions of the municipality, outsourcing.

Outsourcing (from the English – outsourcing: (outer-source-using) use of an external source and / or resource) is the transfer by a legal entity (organization), on the basis of an agreement, of certain types or functions of its own non-core activities to an individual or legal entity acting in a certain specific area.

Outsourcing is a new institution of municipal government, in which its main goal is to increase the efficiency of the activities of local governments (municipal authorities), improve the quality of the provision of municipal services and reduce the costs of their provision. The need to transfer part of state functions to private individuals was associated either with the greater efficiency of the achieved results of the activities of such persons, or with the inability of the state to perform certain functions in full.

For the first time, the institution of outsourcing was introduced into the US legislation in the 80s of the last century, and has received the most widespread use by now in the United States and France, although some countries have abandoned it due to poor application experience [10]. In Russian legal reality, the term “outsourcing” appeared together with the term “state (municipal)

* **Gafurova Dayana Radikovna**, 1st year graduate student at the Institute of Law of the Bashkir State University. E-mail: vainbaum11@mail.ru. Scientific adviser – **Komarov Sergey Aleksandrovich**, Professor of the Department of Theory of State and Law of the Institute of Law of the Bashkir State University, President of the Interregional Association of State and Law Theorists, Doctor of Law, Professor. E-mail: SVKomarov2008@yandex.ru (Russia, Ufa).

service” [14] in the late 1990s, but wide discussion of outsourcing began in the mid-2000s with the adoption of the “Concept of Administrative Reform in the Russian Federation in 2006–2010” [4]. Since then, the transfer of municipal services to outsourcing has become more frequent, but certain difficulties of legal regulation that make it difficult to use the institution of outsourcing still arise.

Researchers are controversial on the definition of outsourcing. Most are trying to narrow it down to the transfer to a third party of exclusively secondary functions necessary to perform the main one [14]. In our opinion, one should not deviate from the approach developed by foreign practice, according to which both main and secondary functions can be transferred to outsourcing [10], therefore we agree with those who define outsourcing broadly – it is “the transfer of certain functions by an organization to another company, specializing in the relevant field” [9]. The transfer of functions to outsourcing allows you to optimize the spending of budget funds (at least, there is no need to create a separate workplace), and improves the quality of the service provided. The practice of foreign countries shows that by introducing an outsourcing mechanism, it is possible to save from 10 to 50% of budget funds [13].

From a legal point of view, there are two types of outsourcing.

1. Outsourcing, not related to the transfer of power to the municipality, but aimed at performing a specific task to provide a better service by the municipality itself. Earlier, we gave an example that the doctrine contains a position that reduces outsourcing under Russian law only to this type of outsourcing, which significantly limits the understanding of the institution. An example is an outsourced cleaning service for a school. This service provided by an individual does not directly affect the quality of the final service, but accompanies its implementation. This type of outsourcing does not cause any problems and is implemented through a government order (by separate civil law contracts).

In the Republic of Bashkortostan, they began to use it quite a long time ago: in 2016, many educational institutions have already organized cleaning and meals in this way; cultural institutions of the Republic have transferred secondary powers to outsourcing since 2017, and social protection institutions since 2018 [8]. The advantages of this type of outsourcing are that the head of the municipality (or municipal institutions) does not need to organize individual areas of activity independently, but can concentrate on performing the main function.

2. Outsourcing with the transfer of power. This type of outsourcing is available in France and the USA, and there are no restrictions and it is implemented through a public-private (municipal) partnership (concession). It is necessary to consider its application in Russia in more detail due to ambiguous regulation.

Two definitional norms establish a different list of persons who can provide municipal services: par. 32 Art. 6 of the Budget Code of the Russian Federation (hereinafter – the BC RF) [1] among the persons who can sell public services, lists legal entities, if provided by law, that is, allows you to implement outsourcing; clause 2 of Art. 2 of the Federal Law “On the Organization of the Provision of State and Municipal Services (hereinafter – the Federal Law “On Municipal Services”) [3], does not mention legal entities among the providers of municipal services, that is, this law does not allow outsourcing of municipal services. The question of the correlation of these norms in judicial practice was not raised, moreover,

most often these norms are applied together, since do not contradict each other in anything, except for the registration of the legal entity in the BC RF.

In our opinion, according to Art. 1 of the BC RF and Art. 1 of the Federal Law “On Municipal Services”, which establish legal relations regulated by law, the BC is aimed at wider application – regulation of participants in budgetary relations for the accumulation, distribution and spending of funds, while the Federal Law “On Municipal Services” is aimed at regulating the provision of municipal services.

In other words, the application of the *lex specialis derogat lex generali* principle leads us to the conclusion that outsourcing is not acceptable because a special law (Federal Law “On Municipal Services”) does not contain such an assumption. There is another point of view that the bookmaker in the financial sector is a special law in relation to all others, therefore outsourcing in the financial sector is permissible [14]. In our opinion, there are no political and legal grounds to allow such a reading of the law. The financial sphere is no different from other spheres of the implementation of the state function by the municipality, in order to provide here the right to outsourcing and not to provide it in other areas.

For further consideration of the problem, the following point should be clarified. The performance of work and the provision of services are covered by the same legislation: Art. 6 BC and Art. 2 of the Federal Law “On Municipal Services”, that is, within the meaning of these norms, the performance of work cannot be transferred to third parties. Despite the fact that regulation is carried out by the same norms, the following concepts should be distinguished: service is the result of an activity that benefits a certain circle of persons (the applicant) (library services, organization of school education); work is the result of activities that benefit an indefinite circle of persons (landscaping, road construction) – this interpretation is confirmed by the position of the Ministry of Finance [6].

Consider the Russian legislation on outsourcing issues. The Federal Law “On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation” (hereinafter – the Federal Law “On PPP”) [2] directly provides for the possibility of transferring the functions of the municipality to implement work to a third party – to a legal entity, for outsourcing. It is interesting that the previously made conclusion does not allow explaining the legality of this provision – the BC is not applicable in this case, since we are not talking about the financial sector, therefore, the law “On municipal services” does not allow outsourcing in this context. At the same time, judicial practice recognizes the existence of municipal-legal contracts, therefore, outsourcing permitted by the Federal Law “On PPP”, although it contradicts Art. 2 of the Federal Law “On Municipal Services”, establishes the legality of outsourcing in this context. Confirmation of this thesis and evidence of the active development of partnership in the field of education [11, p. 154–176] can serve as the Letter of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation “On the application of mechanisms of public-private partnership in education” [7].

Further exploration of the outsourcing opportunity will lead us to Part 3 of Art. 15 of the Federal Law “On Protection of Competition”, which says that the

combination of the functions of local self-government bodies and the functions of economic entities is unacceptable. Based on this article, some researchers note that outsourcing the functions of public law education is unacceptable: “the subject of a state contract cannot be the performance of work and the provision of services that constitute the functions or part of the functions of a state body” [12]. It should be noted that it is important to understand the relationship between municipal services and functions: functions are a more general concept (one can single out control and supervisory functions, property management functions) [16], therefore this statement does not reflect the actual state of affairs. We have previously shown that works, which are also functions of public education, are transferred in accordance with the provisions of the Federal Law “On PPP”. This case is an exception to Art. 15 “On Protection of Competition”, since municipal-private partnership is provided for by federal law.

The study of the legislative material showed that there are certain contradictions in the regulation of outsourcing. Outsourcing is allowed in certain cases: directly named in Part 3 of Art. 15 of the Federal Law “On Protection of Competition”, in the Federal Law “On PPP”. In our opinion, it is necessary to change the definition of the Federal Law “On municipal services” and add norms on outsourcing, since BC is not a special law.

If we return to the analysis of the outsourcing implementation model we have perceived, then it is worth paying attention to foreign experience. The French model highlights the outsourcing of public service and public works. In the first and second cases, the functions performed by the municipality are transferred to outsourcing, but the first is the function of transferring public authority to a private person, the implementation of which brings him income, and the second allows him to perform functions for the implementation of projects [10], that is, it is an analogue of the Russian municipal government. private partnership. Thus, the first option, the transfer of municipal services to outsourcing, is unacceptable. This is partly justified, the doctrine expressed the opinion that outsourcing requires control: municipalities should not “dump” functions on third parties; and the quality of services should not deteriorate [15].

Perhaps, taking into account this limitation, a list of public services was created (services in the narrow sense: non-transferable functions) [5]. It should be noted that Chapter 4 of the Federal Law “On Municipal Services” provides for the creation of multifunctional centers to which municipal services are transferred – why is this not outsourcing? The multifunctional center is a non-profit entity and is created independently by municipalities, therefore, in our opinion, the implementation of functions by the municipality in this way is regulated by the institutions of intermunicipal and state-municipal cooperation.

Bibliographic list

1. Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998 No. 145-FZ // Rossiyskaya Gazeta, 1998, July 31.
2. Federal Law of July 13, 2015 No. 224-FZ “On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation” // Rossiyskaya Gazeta, 2015, July 17.

3. Federal Law of July 27, 2010 No. 210-FZ “On the organization of the provision of state and municipal services” // Rossiyskaya Gazeta, 2010, July 30.

4. Order of the Government of the Russian Federation of October 25, 2005 No. 1789-r “On the Concept of Administrative Reform in the Russian Federation in 2006–2010” // Collected Legislation of the Russian Federation. 2005. No. 46. Art. 4720.

5. Order of the Government of the Russian Federation of September 18, 2019 No. 2113-r “On the List of standard state and municipal services provided by the executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation, state institutions of the constituent entities of the Russian Federation and municipal institutions, as well as local governments” // Collection of legislation of the Russian Federation. 2019. No. 39. Art. 5457.

6. Letter of the Ministry of Finance of Russia dated March 27, 2014 No. 02-04-10 / 13477. The document has not been published // www.consultant.ru

7. Letter of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation dated February 04, 2011 No. 03-66 “On the application of mechanisms of public-private partnership in the field of education”. The document has not been published // www.consultant.ru

8. Information and analytical department of the administration of the Uchalinsky district. Farit Davletgareev took part in a meeting on the organization of outsourcing in social institutions. [Electronic resource] URL: <https://uchaly.bashkortostan.ru/presscenter/news/178217/>

9. Abramov R.A., Derevianko S.V. Questions of participation of the population in the implementation of local self-government // State power and local self-government. 2016. No. 11. P. 53–58.

10. Bulgakova K.R. On the issue of subjects providing municipal services in the French Republic and the Russian Federation // Administrative and municipal law. 2016. No. 7. P. 562–570.

11. Gubanov I.A., Komarov S.A., Salin P.B. Public-private partnership and self-regulatory organizations in the implementation of state functions (theory and practice): textbook / Ed. S.A. Komarov. Moscow: Publishing house “Knorus”, 2021. 425 p.

12. Stepanova E.E. The contract system in the field of procurement: the experience of civil law research: monograph // www.consultant.ru

13. Tarasova T.S. Experience of transferring municipal services to outsourcing in Russia and abroad // Problems of the organization of public authorities and local self-government: history, theory, practice and prospects // Materials of the international scientific and practical conference. Resp. ed. N.V. Keshikov. Irkutsk, 2015. P. 256–262.

14. Tereshchenko L.K. State and municipal services: problems of law enforcement // Journal of Russian law. 2018. No. 10. P. 101–110.

15. Tikhomirov Yu.A. Centralization and decentralization: dynamics of correlation // Journal of Russian law. 2007. No. 2. P. 99–105.

16. Shaidurov S.A. Outsourcing in the provision of state and municipal services // www.consultant.ru.

For citation: Gafurova D.R. Outsourcing in the system of municipal management: article // Legal thought. 2021. No. 1. P. 104–108.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.008



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

УДК 342-9

ББК 67.0

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.009

Пограничное состояние предпринимательской деятельности в сфере гражданского, уголовного, административного правоотношения

С. Погорелова*
П. Старцева**

Аннотация. В статье рассматривается понятие предпринимательской деятельности, содержание и особенности отраслевого правоотношения, специфика возникающих правоотношений при осуществлении предпринимательской деятельности, а также перечень возможных преступлений, возникающих в предпринимательской сфере на сегодняшний день.

Ключевые слова: предпринимательская деятельность, предпринимательство, правоотношение, гражданское правоотношение, уголовное правоотношение, административное правоотношение.

« **П** редпринимательская деятельность – это самостоятельная, реализуемая на свой риск деятельность, нацеленная на регулярное получение прибыли от ряда видов деятельности: продажи товаров, выполнения различных работ и услуг, а также от пользования имуществом» [2].

Нормы действующего законодательства определяет осуществление предпринимательской деятельности по следующим направлениям: регламентирование правил функционирования субъектов в рамках своей деятельности, проведение контроля соблюдения данных правил, использование мер ответственности при возникновении нарушений.

В теории государства и права правовое отношение понимают двояко: с одной стороны, это фактическое общественное отношение, которое урегулировано нормой права, с другой – это общественное отношение, ко-

* **Погорелова Софья**, студентка Самарского государственного экономического университета. E-mail: sofya.pogorelova26@gmail.com

** **Старцева Полина**, студентка Самарского государственного экономического университета.

торое возникает в результате воздействия нормы права на фактическое общественное отношение [5, с. 360].

Правоотношение – общественное отношение, регламентированное нормами права. В рамках данного понятия правоотношение – это вид общественного отношения либо само общественное отношение, возникающее между субъектами [6].

Предпринимательские правоотношения от гражданских правоотношений отличаются, для начала, по субъектному составу. Отношения, которые регулируются Гражданским кодексом РФ, включают по субъектному составу физические (граждан), юридические лица, муниципальные образования, субъекты РФ, Российскую Федерацию. Предпринимательской деятельностью могут заниматься граждане-предприниматели без образования юридического лица, а также юридические лица (ст. 23 ГК РФ) [2]. По субъектному составу также отличают семейные правоотношения от гражданских правоотношений.

В статьях 1, 2 ГК РФ отражены особенности правового положения граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица. Гражданин как физическое лицо вправе заниматься предпринимательской деятельностью только без образования юридического лица. Официально принятое законодателем название таких граждан – лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица и индивидуальными предпринимателями (ИП). Он выступает в гражданском обороте от своего собственного имени и отвечает по долгам от предпринимательской деятельности всем своим имуществом (ст. 24 ГК) [2].

В статье 23 ГК РФ нет указания на возраст, позволяющий гражданину заниматься предпринимательской деятельностью. Исходя из этого начать заниматься ею гражданин может либо по достижении возраста, установленного ст. 21 ГК (при наступлении полной дееспособности), либо ранее, в случае эмансипации, в соответствии со ст. 27 ГК [2].

Предпринимательская деятельность гражданина подлежит государственной регистрации. Право заниматься предпринимательской деятельностью возникает с момента государственной регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя (п. 1 ст. 23 ГК) [2].

Порядок регистрации индивидуального предпринимателя в настоящее время установлен Положением о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. «Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации» [4].

Основанием возникновения предпринимательских правоотношений являются юридические акты, т.е. предусмотренные нормами предпринимательского права действия или события, вызывающие изменение или прекращение у отдельно взятых юридических или физических лиц хозяйственных прав и обязанностей.

В случае если обычно нормами предпринимательского права регулируется, прежде всего, предпринимательская деятельность, то правообразующими фактами в предпринимательских правоотношениях являются пре-

имущественно действия участников хозяйственных правоотношений. В роли правоизменяющих и правопрекращающих обстоятельств чаще других выступают события.

Действия субъектов предпринимательских правоотношений подразделяются в свою очередь: на правомерные и неправомерные. Например, указания органа государства, данные с превышением компетенции, должны быть отнесены к числу неправомерных действий.

Пограничное состояние предпринимательской деятельности в сфере гражданского, уголовного, административного правоотношения определяется тем, что существуют различного рода общественные отношения, поэтому правоотношения в данной сфере также неоднородны.

Например, в сфере горизонтальных имущественных отношений возникают гражданские правоотношения. В практике возникают трудности при определении круга правоотношений, которые возникают в области «вертикальных управленческих отношений», так как данные правоотношения неоднородны:

$\frac{3}{4}$ конституционные,

$\frac{3}{4}$ административные,

$\frac{3}{4}$ финансовые,

$\frac{3}{4}$ налоговые и др.

Ключевое отличие в том, что все они опосредуют общественные отношения, которые возникли при осуществлении управленческих функций.

Также, в налоговой сфере существуют такие правоотношения, с одной стороны, между публичными субъектами налогового права и, с другой – субъектами предпринимательской деятельности. Кроме этого, необходимо отметить, что специфические правоотношения возникают в области норм корпоративного права, так как корпоративные правоотношения возникают в ходе воздействия норм публичного и частного права.

Рассмотрев определение предпринимательской деятельности, представленное в ст. 2 Гражданского кодекса РФ [2], можно сделать вывод, что основными видами правонарушений, связанными с осуществлением данного вида деятельности являются такие деяния, которые имеют отношение в предпринимательской области в качестве основного, а также дополнительного, обязательного либо факультативного объекта.

Норма статьи 171 УК РФ существенно сужает объём понятия «незаконное предпринимательство», что не позволяет определять данные составы как общий и специальный по отношению друг к другу. Это значит, что объём одного состава не перекрывается объёмом другого. И также незаконное предпринимательство – общая норма по отношению к уклонению от уплаты налогов с физического лица (ст. 198 УК РФ) [3].

При этом в рассматриваемой сфере, существуют и как отношения между субъектами предпринимательства и субъектами, представленные органами, которые занимаются регистрацией прав предпринимателей, либо оформление документов для получения лицензий. Поэтому, можно констатировать, что посягательства на описанные взаимоотношения необходимо также включить в круг потенциальных преступлений, так как в итоге нарушаются права субъекта предпринимательства.

Итак, предпринимательские отношения, которые регулируются нормами уголовного права, – это:

³/₄ договорные отношения – отношения субъектов, возникающие при осуществлении сделок.

Необходимо отметить, что в данном случае сделки должны являться элементом деятельности, которая соответствует нормам действующего законодательства России) – рис. 1.

³/₄ внедоговорные отношения – отношения предпринимателей с органами власти, решения которых являются ключевым аспектом для признания деятельности правомерной.

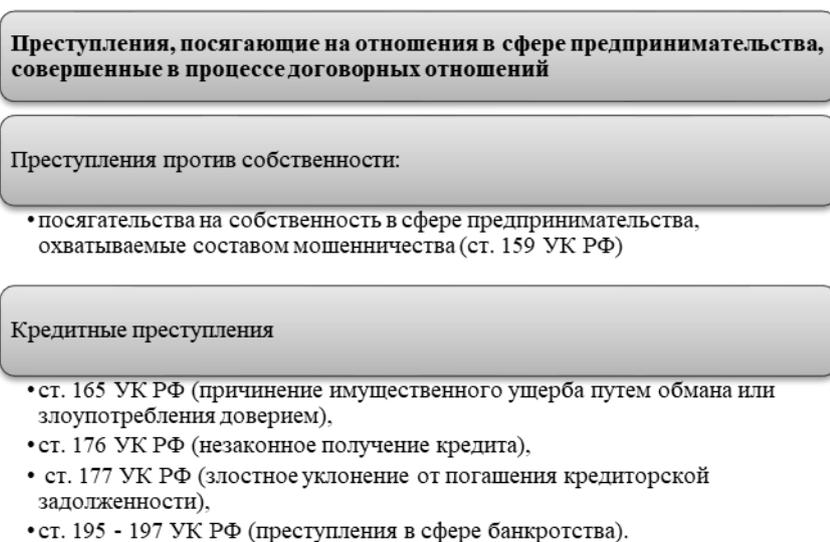


Рис. 1. Преступления, посягающие на отношения в сфере предпринимательства, совершенные в процессе договорных отношений [3]

Кроме этого, в предпринимательской сфере имеются и другие виды преступлений, которые нельзя однозначно отнести к группам, рассмотренным ранее. К ним можно отнести также преступления, когда форма предпринимательских отношений применяется с целью осуществления незаконных действий, при этом сами субъекты предпринимательской деятельности не страдают (рис. 2).

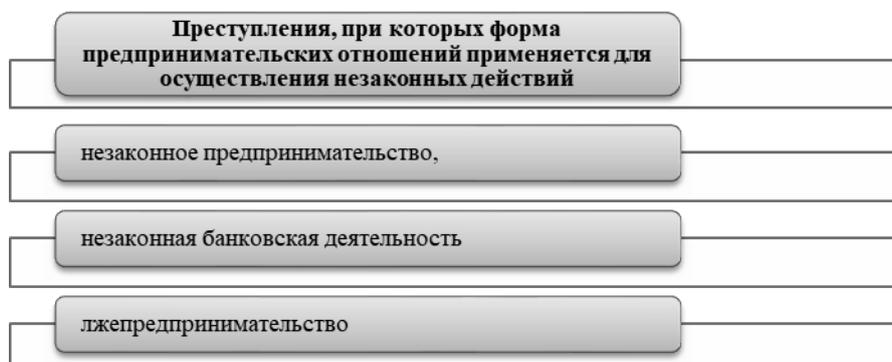


Рис. 2. Преступления, при которых форма предпринимательских отношений применяется для осуществления незаконных действий

Необходимо отметить, что правонарушения, которые совершаются в сфере предпринимательства, имеют ряд специфических черт (рис. 3).

Например, в ч. 1 ст. 7.23.3. КоАП РФ предусмотрено, что нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами на основании договоров управления многоквартирными домами, правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц – от ста пятидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей [1].

Специальное административно-правовое регулирование осуществляется в главе 14 КоАП РФ «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» [1].

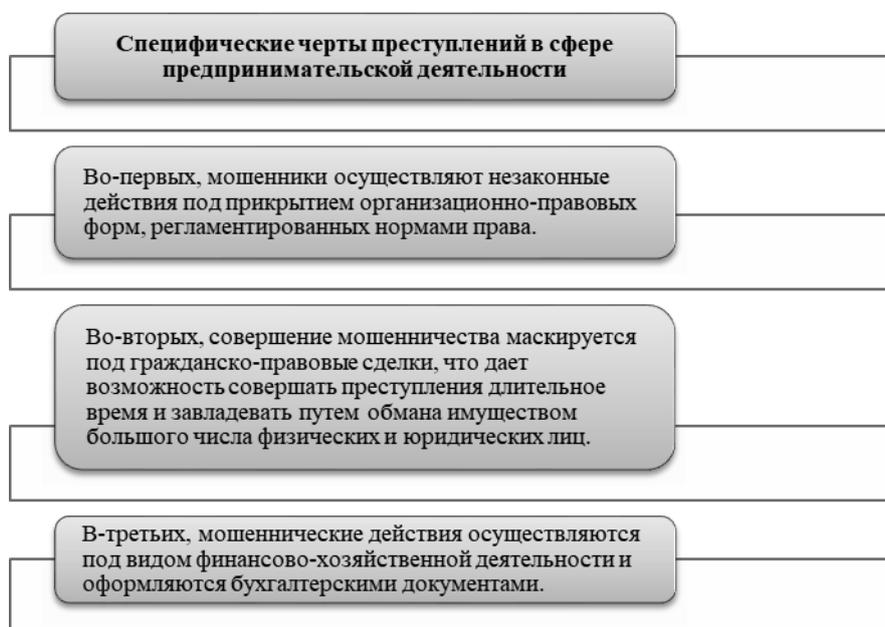


Рис. 3. Специфические черты преступлений в сфере предпринимательской деятельности [7]

Ключевое отличие договорных и внедоговорных преступлений состоит в том, что при совершении обманных посягательств на собственность сделка на самом деле места не имеет.

Пограничное состояние предпринимательской деятельности в сфере гражданского, уголовного, административного правоотношения определяется тем, что существуют различного рода общественные отношения, поэтому правоотношения в данной сфере также неоднородны.

Специфические черты преступлений в сфере предпринимательской деятельности состоят в следующем.

Во-первых, мошенники осуществляют незаконные действия под прикрытием организационно-правовых форм, регламентированных нормами права.

Во-вторых, совершение мошенничества маскируется под гражданско-правовые сделки, что дает возможность совершать преступления длитель-

ное время и завладеть путем обмана имуществом большого числа физических и юридических лиц.

В-третьих, мошеннические действия осуществляются под видом финансово-хозяйственной деятельности и оформляются бухгалтерскими документами.

В сфере горизонтальных имущественных отношений возникают гражданские правоотношения; в практике возникают трудности при определении круга правоотношений, которые возникают в области «вертикальных управленческих отношений», так как данные правоотношения неоднородны (конституционные, административные, финансовые, налоговые и др.).

Библиографический список

1. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.02.2021) // www.consultant.ru
2. Гражданский кодекс РФ 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // www.consultant.ru
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // www.consultant.ru
4. Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. «Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 11. Ст. 1194.
5. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник для вузов / С. А. Комаров. – 9-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2020. – 506 с.
6. Моисеев, М. Предпринимательская деятельность граждан: понятие и конструктивные признаки / М. Моисеев // Хозяйство и право. – 2018. – № 3. – С. 78–79.
7. Волженкин, Б.В. Преступления в сфере экономической деятельности. / Б.В. Волженкин. – СПб., Центр-Пресс, 2017. – 516 с.

Для цитирования: Погорелова С., Старцева П. Пограничное состояние предпринимательской деятельности в сфере гражданского, уголовного, административного правоотношения // Юридическая мысль. – 2021. – № 1 (121). – С. 109–114.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.009

Border state of business in the sphere of civil, criminal, administrative legal relationship

Sophia Pogorelova *
Polina Startseva **

Annotation. The article discusses the concept of entrepreneurial activity, the content and features of the sectoral legal relationship, the specifics of emerging legal relations in the implementation of entrepreneurial activity, as well as a list of possible crimes arising in the entrepreneurial sphere today.

Key words: entrepreneurial activity, entrepreneurship, legal relationship, civil legal relationship, criminal legal relationship, administrative legal relationship.

* **Pogorelova Sophia**, student of the Samara State Economic University. E-mail: sofyapogorelova26@gmail.com

** **Startseva Polina**, student of the Samara State University of Economics.

“Entrepreneurial activity is an independent activity, realized at its own risk, aimed at regular profit from a number of activities: the sale of goods, performance of various works and services, as well as from the use of property” [2].

The norms of the current legislation determine the implementation of entrepreneurial activities in the following areas: regulation of the rules for the functioning of entities within the framework of their activities, monitoring compliance with these rules, the use of liability measures in the event of violations.

In the theory of state and law, the legal relationship is understood in two ways: on the one hand, it is the actual social relationship, which is regulated by the rule of law, on the other hand, it is the public relationship that arises as a result of the impact of the rule of law on the actual social relationship [5, p. 360].

Legal relationship is a public relationship regulated by the norms of law. Within the framework of this concept, legal relationship is a type of social relationship or the very social relationship that arises between the subjects [6].

Entrepreneurial legal relations differ from civil legal relations, for a start, in terms of the subject composition. Relations that are regulated by the Civil Code of the Russian Federation include, by subject composition, individuals (citizens), legal entities, municipalities, constituent entities of the Russian Federation, the Russian Federation. Entrepreneurial activity can be carried out by citizens-entrepreneurs without the formation of a legal entity, as well as legal entities (Article 23 of the Civil Code of the Russian Federation) [2]. According to the subject composition, family legal relations are also distinguished from civil legal relations.

Articles 1, 2 of the Civil Code of the Russian Federation reflect the peculiarities of the legal status of citizens engaged in entrepreneurial activity without forming a legal entity. A citizen as an individual has the right to engage in entrepreneurial activity only without forming a legal entity. The name of such citizens officially adopted by the legislator is persons engaged in entrepreneurial activity without forming a legal entity and individual entrepreneurs (IP). He acts in civil circulation on his own behalf and is responsible for debts from entrepreneurial activities with all his property (Article 24 of the Civil Code) [2].

Article 23 of the Civil Code of the Russian Federation does not indicate the age that allows a citizen to engage in entrepreneurial activity. Proceeding from this, a citizen can begin to engage in it either upon reaching the age established by Art. 21 of the Civil Code (upon the onset of full legal capacity), or earlier, in the case of emancipation, in accordance with Art. 27 GK [2].

The entrepreneurial activity of a citizen is subject to state registration. The right to engage in entrepreneurial activity arises from the moment of state registration of a citizen as an individual entrepreneur (clause 1 of article 23 of the Civil Code) [2].

The procedure for registering an individual entrepreneur is currently established by the Regulations on the procedure for state registration of business entities, approved by the Decree of the President of the Russian Federation of July 8, 1994 “On streamlining the state registration of enterprises and entrepreneurs in the Russian Federation” [4].

The basis for the emergence of entrepreneurial legal relations are legal acts, i.e. actions or events stipulated by the norms of business law that cause

a change or termination of economic rights and obligations for individual legal entities or individuals.

If, usually, entrepreneurial activity is usually regulated by the norms of entrepreneurial law, then the legal facts in entrepreneurial legal relations are mainly the actions of participants in economic legal relations. Events are more often than others in the role of law-changing and terminating circumstances.

The actions of the subjects of entrepreneurial legal relations are subdivided, in turn, into lawful and illegal. For example, the instructions of the state authority, given in excess of its competence, should be classified as illegal actions.

The borderline state of entrepreneurial activity in the field of civil, criminal, administrative legal relations is determined by the fact that there are various kinds of social relations, therefore, legal relations in this area are also heterogeneous.

For example, in the sphere of horizontal property relations, civil legal relations arise. In practice, difficulties arise in determining the range of legal relations that arise in the field of "vertical management relations", since these legal relations are heterogeneous:

- $\frac{3}{4}$ constitutional,
- $\frac{3}{4}$ administrative,
- $\frac{3}{4}$ financial,
- $\frac{3}{4}$ tax, etc.

The key difference is that they all mediate social relations that arose in the implementation of managerial functions.

Also, in the tax area, there are such legal relationships, on the one hand, between public subjects of tax law and, on the other, business entities. In addition, it should be noted that specific legal relationships arise in the field of corporate law, since corporate legal relationships arise in the course of the impact of public and private law.

Having considered the definition of entrepreneurial activity presented in Art. 2 of the Civil Code of the Russian Federation [2], it can be concluded that the main types of offenses associated with the implementation of this type of activity are such acts that are relevant in the business area as the main, as well as additional, mandatory or optional object.

The norm of Article 171 of the Criminal Code of the Russian Federation significantly narrows the scope of the concept of "illegal entrepreneurship", which does not allow defining these compounds as general and special in relation to each other. This means that the volume of one composition does not overlap with the volume of another. And also illegal entrepreneurship is a general rule in relation to tax evasion from an individual (Art. 198 of the Criminal Code of the Russian Federation) [3].

At the same time, in the area under consideration, there are also relations between business entities and entities represented by the bodies that register the rights of entrepreneurs, or the paperwork for obtaining licenses. Therefore, it can be stated that encroachments on the described relationship must also be included in the circle of potential crimes, since, as a result, the rights of a business entity are violated.

So, entrepreneurial relations that are governed by the norms of criminal law are: $\frac{3}{4}$ contractual relations – relations of subjects arising in the implementation of transactions. It should be noted that in this case, transactions must be an element of activity that complies with the norms of the current legislation of Russia) – Fig. one. $\frac{3}{4}$ non-contractual relations – the relationship of entrepreneurs with government authorities, the decisions of which are a key aspect for the recognition of legitimate activities.

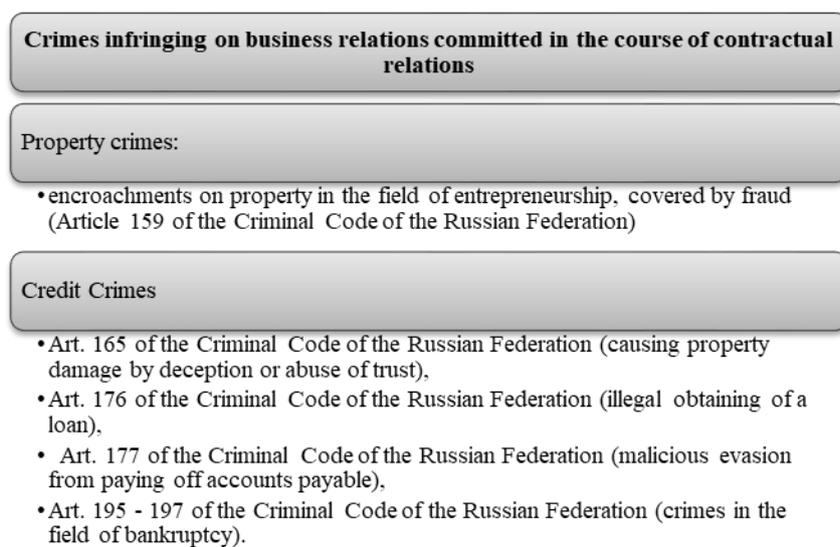


Fig. 1. Crimes infringing on relations in the field of entrepreneurship, committed in the process of contractual relations [3]

In addition, there are other types of crimes in the business sphere that cannot be unequivocally attributed to the groups discussed earlier. They can also include crimes when a form of entrepreneurial relations is used for the purpose of carrying out illegal actions, while the subjects of entrepreneurial activity themselves do not suffer (Fig. 2).

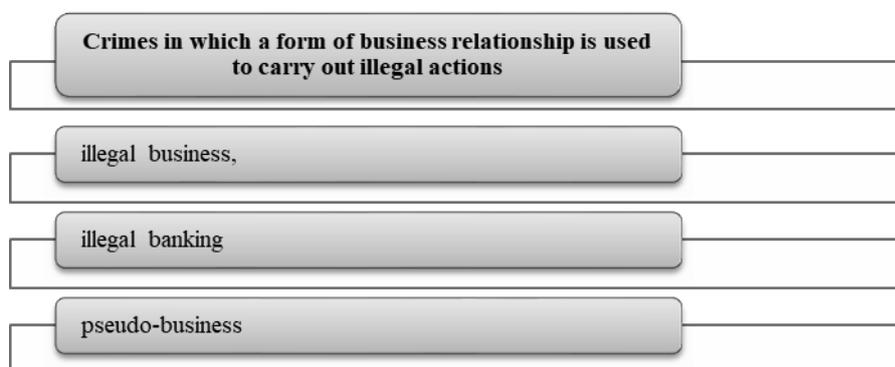


Fig. 2. Crimes in which a form of business relationship is used to carry out illegal actions

It should be noted that offenses committed in the field of entrepreneurship have a number of specific features (Fig. 3).

For example, in Part 1 of Art. 7.23.3. The Code of Administrative Offenses of the Russian Federation stipulates that violation of the rules for carrying out entrepreneurial activities in the management of apartment buildings on the basis of agreements for the management of apartment buildings, the rules for carrying out entrepreneurial activities for the management of apartment buildings – entails the imposition of an administrative fine on officials in the amount of fifty thousand to one hundred thousand rubles or disqualification for a period up to three years; for legal entities – from one hundred and fifty thousand to two hundred and fifty thousand rubles [1].

Special administrative and legal regulation is carried out in Chapter 14 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation “Administrative offenses in the field of entrepreneurial activity and the activities of self-regulatory organizations” [1].

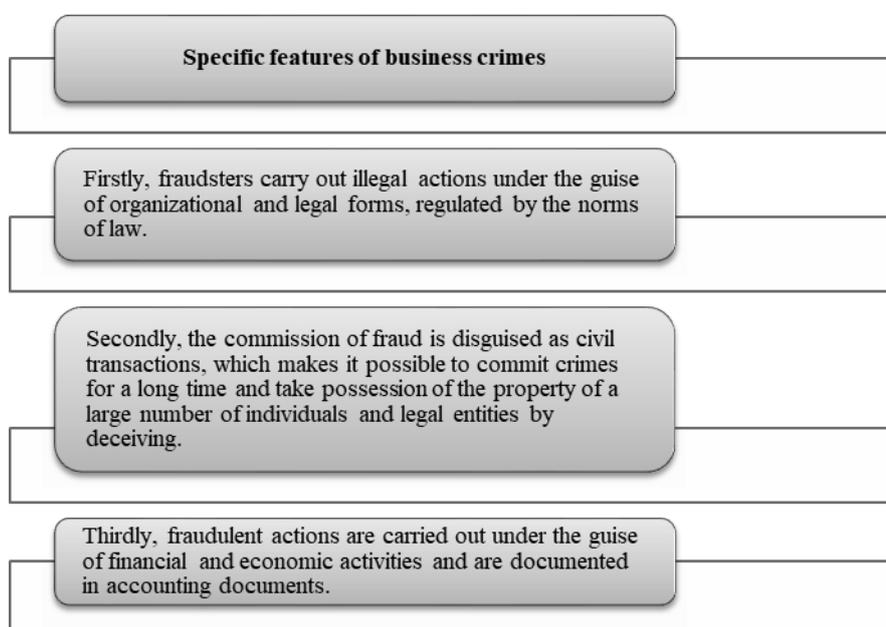


Fig. 3. Specific features of business crimes [7]

The key difference between contractual and non-contractual crimes is that when fraudulent attacks on property are committed, the transaction does not actually take place.

The borderline state of entrepreneurial activity in the field of civil, criminal, administrative legal relations is determined by the fact that there are various kinds of social relations, therefore, legal relations in this area are also heterogeneous.

The specific features of crimes in the field of entrepreneurial activity are as follows.

First, fraudsters carry out illegal actions under the guise of organizational and legal forms regulated by the norms of law.

Secondly, the commission of fraud is disguised as civil transactions, which makes it possible to commit crimes for a long time and take possession of the property of a large number of individuals and legal entities by deceiving.

Thirdly, fraudulent actions are carried out under the guise of financial and economic activities and are documented in accounting documents.

In the sphere of horizontal property relations, civil legal relations arise; in practice, difficulties arise in determining the range of legal relations that arise in the field of "vertical management relations", since these legal relations are heterogeneous (constitutional, administrative, financial, tax, etc.).

Bibliographic list

1. "Code of the Russian Federation on Administrative Offenses" dated 30.12.2001 No. 195-FZ (as amended on 24.02.2021) // www.consultant.ru

2. The Civil Code of the Russian Federation on November 30, 1994, No. 51-FZ // www.consultant.ru

3. The Criminal Code of the Russian Federation of 13.06.1996, No. 63-FZ // www.consultant.ru

4. Decree of the President of the Russian Federation of July 8, 1994 "On the streamlining of state registration of enterprises and entrepreneurs on the territory of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 1994. No. 11. Art. 1194.

5. Komarov S.A. General theory of state and law: textbook for universities / S.A. Komarov. 9th ed., rev. and add. Moscow: Yurayt Publishing House, 2020. 506 p.

6. Moiseev, M. Entrepreneurial activity of citizens: concept and design features / M. Moiseev // Economy and law. 2018. No. 3. P. 78–79.

7. Volzhenkin, B.V. Crimes in the field of economic activity. / B.V. Volzhenkin. St. Petersburg: Center-Press, 2017. 516 p.

For citation: Pogorelova S., Startseva P. The borderline state of entrepreneurial activity in the field of civil, criminal, administrative legal relations // Legal thought. 2021. No. 1 (121). P. 114–119.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.009



12.00.14 – Административное право; административный процесс

УДК 342

ББК 67.0

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.010

Административно-правовой режим обеспечения общественной безопасности в период распространения новой коронавирусной инфекции Covid-19

Р.Р. Бикмаев*

Аннотация. В статье анализируются вопросы, связанные с режимом обеспечения общественной безопасности в период распространения новой коронавирусной инфекции Covid-19. Автор анализирует вводимые ограничения прав граждан, связанные с режимом самоизоляции и иными карантинными мерами, и непосредственное участие в контроле за соблюдением гражданами и организациями данных мер сотрудниками органов внутренних дел, меры ответственности, которые предусмотрены за нарушение законодательства, направленного на предотвращение распространения коронавирусной инфекции. Выявляются проблемы, которые связаны с охраной общественного порядка в период распространения Covid-19 сотрудниками органов внутренних дел.

Ключевые слова: коронавирусная инфекция, общественный порядок, органы внутренних дел, самоизоляция, масочный режим.

В связи с распространением новой коронавирусной инфекции Covid-19 государства во всем мире вынуждены предпринимать различные меры, которые позволили бы сократить процент заболеваемости граждан, в том числе и путем ограничения некоторых прав граждан.

В первую очередь вводимые мероприятия связаны не только с соблюдением масочного режима как гражданами, так и организациями, но и обязательной самоизоляцией заболевших граждан и контактирующих с ними лиц, а также тех, кто находится в зоне риска (пожилые люди). Для обеспечения соблюдения данных требований вводятся различные санкции, кото-

* **Бикмаев Радмир Римович**, студент 1 курса магистратуры Института права Башкирского государственного университета. E-mail: bikmaevradmir@gmail.com. Научный руководитель – **Комаров Сергей Александрович**, профессор кафедры теории государства и права Института права Башкирского государственного университета, президент МОО «Межрегиональная ассоциация теоретиков государства и права», доктор юридических наук, профессор. E-mail: SVKkomarov2008@yandex.ru (Россия, г. Уфа).

рые применяются, в случаях, если гражданин или организация не соблюдают требования законодательства, которые направлены на предотвращение распространения коронавирусной инфекции.

Безусловно, что особая роль отводится сотрудникам органов внутренних дел в ситуациях стихийных бедствий, крупных аварий и катастроф, эпидемий, массовых беспорядков, вооруженных межнациональных конфликтов, террористических актов. В таких условиях права человека на жизнь, здоровье, свободу, неприкосновенность, жилище, собственность, честь, достоинство и другие права подвергаются прямой угрозе и нуждаются в принятии сотрудником органов внутренних дел (далее – ОВД) различных мер по соответствующей их охране и защите [6, с. 108–109].

Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» отражает допустимые пределы и средства вмешательства полиции в социальную жизнь [2]. При этом законодателем не столько устанавливаются ограничения, сколько решается задача обеспечения установленного порядка. Здесь важно подчеркнуть, что важнейшим условием является соразмерность вводимых ограничений.

Важно обратить внимание на меры ответственности, которые были введены законодателем с целью предотвращения распространения Covid-19.

Так, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в 2020 году были введены ч. 2 и ч. 3 ст. 6.3, а также появилась новая статья – 20.6.1 [3]. Кроме того, предусмотрена и уголовная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил в статье 236 Уголовного кодекса Российской Федерации [4]. Безусловно, что данные нормы связаны и с ограничениями конституционных прав граждан (соблюдение режима самоизоляции – ограничение права на свободное передвижение). Соответственно, их применение к нарушителю должно быть только при наличии на то неопровержимых обстоятельств.

В Конституции Российской Федерации в ч. 3 ст. 55 предусмотрено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства [1]. Вместе с тем, как вытекает из сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, ограничения конституционных прав, в том числе, следовательно, свободы массовой информации, должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений;

в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существование того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания;

при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать

не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры;

публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т.е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм;

чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения [7].

В сложившейся ситуации на Министерство внутренних дел Российской Федерации возлагается функция охраны общественного порядка в режиме повышенной готовности. Так, сотрудники ОВД для соблюдения режима самоизоляции и соблюдения карантинных требований применяют административно-правовые меры принуждения. Самостоятельный вид мер принуждения – административно-предупредительные меры, назначение которых – предупреждение правонарушений и обеспечение общественной безопасности.

Указанные меры имеют строго целевой профилактической характер и направлены на предотвращение создания противоправных и иных, представляющих общественную опасность, ситуаций. Они выступают в виде административных ограничений либо определенных административных действий в отношении той или иной категории организаций и лиц.

Вместе с тем, учитывая территориальный характер распространения пандемии, а также особенности каждого субъекта Российской Федерации, сотрудники ОВД по-разному относятся к исполнению своих обязанностей в условиях пандемии. Там, где заболеваемость выше, руководство МВД РФ более активно борется с незаконным и необоснованным посещением граждан общественных мест, в городах менее крупных и там, где заболеваемость не так велика, осуществление мер связанных с поддержанием общественной безопасности не сильно изменилось с того периода, который был характерен до периода коронавирусной инфекции [5, с. 133].

Кроме того, следует отметить, что самоизоляция и карантинный режим, безусловно, сопровождаются ухудшением материального положения людей. А последнее обстоятельство обуславливает рост преступности.

Потенциальные проблемы, возможно, ожидать от оставшихся без работы мигрантов, оказавшихся в закрытом сообществе, где могут формироваться разные взгляды, а также от сторонников неформальных движений. К тому же законопослушные граждане сегодня задумываются о правовом статусе изоляции, о своих правах и свободах. Данные обстоятельства пре-

допределяют то, что сотрудники ОВД должны следить за охраной общественного порядка более тщательно. Так, для наиболее эффективного выявления лиц, которые несут в себе потенциальную угрозу общественной безопасности в условиях коронавируса, следует осуществлять мероприятия по проведению патрульно-постовых нарядов отделами органов внутренних дел.

Вместе с тем, стоит отметить, что меры, вводимые государством, имеют очень тонкую грань с нарушением конституционных прав граждан, поэтому сотрудники ОВД должны следить за тем, чтобы не допускалось такое нарушение. Речь идет о том, что, если, например, имеют место признаки какого-либо состава правонарушения, связанного с нарушением самоизоляции, то правоохранительные органы должны применять меры ответственности к нарушителю только при доказанности факта нарушения и наличия неопровержимых обстоятельств.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета, 2020, 4 июля; 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.

2. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О полиции» // Российская газета, 2011, 8 февраля.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.02.2021) // <https://fzrf.su/kodeks/koap/st-20.6.1.php>.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

5. Ильин Ю.И., Силантьев В.В. Вопросы охраны общественного порядка патрульно-постовой службой полиции в условиях пандемии covid-19 // *Modern Science*. – 2020. – № 7-1. – С. 130–134.

6. Лукьянова Г.В. Правовые основания деятельности правоохранительных органов при применении административно- предупредительных мер в период пандемии // В сборнике: Конституционализм и правоохранительная деятельность // Материалы всероссийской научно-практической конференции. Составитель С. Ю. Андрейцо. – СПб., 2020. – С. 108–112.

7. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» от 30.10.2003 года № 15-п // <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-30102003-n/>

Для цитирования: Бикмаев Р.Р. Административно-правовой режим обеспечения общественной безопасности в период распространения новой коронавирусной инфекции Covid-19 // *Юридическая мысль*. – 2021. – № 1 (121). – С. 120–123.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.010

Administrative and legal regime for ensuring public safety during the spread of the new coronavirus infection Covid-19

Radmir R. Bikmaev*

Annotation. The article analyzes issues related to the public safety regime during the spread of the new Covid-19 coronavirus infection. The author takes into account the restrictions imposed on citizens' rights related to the regime of self-isolation and other quarantine measures, and the direct participation of internal Affairs officers in monitoring compliance with these measures by citizens and organizations. The article analyses the measures of responsibility that are provided for violation of legislation that is aimed at preventing the spread of coronavirus infection. Problems related to the protection of public order during the spread of Covid-19 by employees of the internal Affairs bodies are identified.

Key words: coronavirus infection, public order, internal Affairs bodies, self-isolation, mask regime.

In connection with the spread of the new coronavirus infection Covid-19, states around the world are forced to take various measures that would reduce the percentage of sickness among citizens, including by restricting certain rights of citizens.

First of all, the measures introduced are associated not only with the observance of the mask regime by both citizens and organizations, but also with the mandatory self-isolation of sick citizens and persons in contact with them, as well as those who are at risk (elderly people). To ensure compliance with these requirements, various sanctions are introduced, which are applied in cases where a citizen or an organization does not comply with the requirements of the legislation, which are aimed at preventing the spread of coronavirus infection.

Of course, a special role is assigned to employees of internal affairs bodies in situations of natural disasters, major accidents and catastrophes, epidemics, riots, armed interethnic conflicts, terrorist acts. In such conditions, the human rights to life, health, freedom, inviolability, housing, property, honor, dignity and other rights are directly threatened and need to be taken by an employee of the internal affairs bodies (hereinafter – IAB) various measures for their appropriate protection and protection [6, c. 108–109].

Federal Law of 07.02.2011 No. 3-FZ “On the Police” reflects the permissible limits and means of police intervention in social life [2]. At the same time, the legislator does not so much establish restrictions as solves the problem of ensuring the established order. It is important to emphasize here that the most important condition is the proportionality of the imposed restrictions.

* **Bikmaev Radmir Rimovich**, 1st year master's student at the Institute of Law of the Bashkir State University. E-mail: bikmaevradmir@gmail.com. Scientific adviser – **Komarov Sergey Aleksandrovich**, professor of the Department of Theory of State and Law of the Institute of Law of the Bashkir State University, President of the Interregional Association of State and Law Theorists, Doctor of Law, Professor. E-mail: SVKomarov2008@yandex.ru (Russia, Ufa).

It is important to pay attention to the measures of responsibility that were introduced by the legislator in order to prevent the spread of Covid-19.

So, in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation in 2020, parts 2 and 3 of Art. 6.3, as well as a new article – 20.6.1 [3]. In addition, criminal liability is provided for violation of sanitary and epidemiological rules in Article 236 of the Criminal Code of the Russian Federation [4]. Of course, these norms are also associated with restrictions on the constitutional rights of citizens (compliance with the regime of self-isolation is a restriction on the right to free movement). Accordingly, their application to the offender should be only in the presence of irrefutable circumstances.

In the Constitution of the Russian Federation in part 3 of Art. 55 stipulates that human and civil rights and freedoms may be limited by federal law only to the extent necessary in order to protect the foundations of the constitutional order, morality, health, rights and legitimate interests of others, to ensure the country's defense and state security [1].

At the same time, as follows from the legal positions formulated by the Constitutional Court of the Russian Federation, restrictions on constitutional rights, including, therefore, freedom of the media, must be necessary and proportionate to the constitutionally recognized goals of such restrictions;

in cases where constitutional norms allow the legislator to establish restrictions on the rights enshrined by them, he cannot carry out such regulation that would infringe on the very essence of this or that right and would lead to the loss of its real content;

if it is permissible to restrict a particular right in accordance with constitutionally approved goals, the state, while ensuring a balance of constitutionally protected values and interests, should not use excessive, but only necessary and strictly conditioned by these goals;

public interests listed in Article 55 (part 3) of the Constitution of the Russian Federation can justify legal restrictions on rights and freedoms only if such restrictions meet the requirements of justice, are adequate, proportionate, proportionate and necessary to protect constitutionally significant values, including rights and the legitimate interests of other persons are not retroactive and do not affect the very essence of constitutional law, i.e. do not limit the scope and application of the main content of the relevant constitutional norms;

in order to exclude the possibility of disproportionate restriction of human and civil rights and freedoms in a specific law enforcement situation, the norm must be formally defined, precise, precise and clear, not allowing an extensive interpretation of the established restrictions and, therefore, their arbitrary application [7].

In this situation, the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation is entrusted with the function of protecting public order on a high alert. For example, police officers use administrative and legal coercive measures to comply with the self-isolation regime and comply with quarantine requirements. An independent type of coercive measures is administrative preventive measures, the purpose of which is to prevent offenses and ensure public safety.

These measures are strictly targeted preventive in nature and are aimed at preventing the creation of illegal and other situations posing a public danger.

They act in the form of administrative restrictions or certain administrative actions in relation to a particular category of organizations and individuals.

At the same time, taking into account the territorial nature of the spread of the pandemic, as well as the characteristics of each constituent entity of the Russian Federation, police officers have different attitudes towards fulfilling their duties in a pandemic. Where the incidence is higher, the leadership of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation is more actively fighting against illegal and unjustified visits of citizens to public places, in smaller cities and where the incidence is not so high, the implementation of measures related to maintaining public safety has not changed much since the period that was characteristic up to the period of coronavirus infection [5, p. 133].

In addition, it should be noted that self-isolation and quarantine regimes are certainly accompanied by deterioration in the material situation of people. And the last circumstance determines the growth of crime.

Potential problems can be expected from migrants left without work, trapped in a closed community where different views can form, as well as from supporters of informal movements. In addition, law-abiding citizens today think about the legal status of isolation, about their rights and freedoms. These circumstances predetermine that the police officers must monitor public order more carefully. So, for the most effective identification of persons who pose a potential threat to public safety in the context of coronavirus, measures should be taken to conduct patrol and guard patrols by departments of the internal affairs bodies.

At the same time, it is worth noting that the measures introduced by the state have a very fine line with the violation of the constitutional rights of citizens, therefore, police officers must ensure that such a violation is not allowed. The point is that if, for example, there are signs of any *corpus delicti* associated with a violation of self-isolation, and then law enforcement agencies should apply penalties to the violator only if the fact of the violation is proven and there are irrefutable circumstances.

Bibliographic list

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // *Rossiyskaya Gazeta*, 2020, July 4; Commentary on the Constitution of the Russian Federation / S. A. Komarov [and others]; ed. S.A. Komarov. 3rd ed., Rev. and add. Moscow: Yurayt Publishing House, 2019. 333 p.

2. Federal Law of 02/07/2011 No. 3-FZ (as amended on 02/06/2020) "On the Police" // *Rossiyskaya Gazeta*, 2011, February 8.

3. The Code of Administrative Offenses of the Russian Federation dated 30.12.2001 No. 195-FZ (as amended on 24.02.2021) // <https://fzrf.su/kodeks/koap/st-20.6.1.php>.

4. The Criminal Code of the Russian Federation of 13.06.1996 No. 63-FZ (as amended on 31.07.2020) // Collected Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 25. Art. 2954.

5. Ilyin Yu. I., Silant'ev V.V. Issues of public order protection by the police patrol service in the context of the covid-19 pandemic // *Modern Science*. 2020. No. 7-1. P. 130–134.

6. Lukyanova G.V. Legal grounds for the activities of law enforcement agencies in the application of administrative and preventive measures during a pandemic // In the collection: Constitutionalism and law enforcement // Materials of the All-Russian scientific and practical conference. Compiled by S. Yu. Andreitso. SPb., 2020. P. 108–112.

7. See: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation “On the case of checking the constitutionality of certain provisions of the Federal Law “On the Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation” in connection with a request from a group of State Duma deputies and complaints from citizens of S.A. Buntman, K.A. Katanyan and K.S. Rozhkov” dated 30.10.2003 No. 15-p // <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-30102003-n/>

For citation: Bikmaev R.R. Administrative and legal regime for ensuring public safety during the spread of the new coronavirus infection Covid-19 // Legal thought. 2021. No. 1 (121). P. 124–127.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.010



Правовая основа производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации

К. И. Гараева*

Аннотация. В статье дается общая характеристика системы законодательства в Российской Федерации, с учетом федеративного устройства российского государства выделяется федеральный и региональный уровень законодательства, рассматривается правовая основа производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации, изучается сущность производства по делам об административных правонарушениях, его задачи.

Ключевые слова: административное правонарушение, Кодекс об административных правонарушениях, субъекты РФ, законодательство, административная ответственность, административно-юрисдикционная деятельность.

Система законодательства Российской Федерации включает в себя законы и подзаконные акты. Законы принимаются как федеральными органами, так и органами субъектов Российской Федерации в процессе законотворческой деятельности либо в результате непосредственного правотворчества всего народа (референдума) [5, с. 269–276]. Процедура принятия закона предусмотрена в Конституции РФ, включая определение круга субъектов законодательной инициативы, условия прохождения законопроекта, порядок подписания и опубликования [1].

Различаются законодательные акты федерального уровня (прежде всего Конституция Российской Федерации, законы Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы) и законы субъектов Российской Федерации.

По отраслевой принадлежности выделяют законодательные акты, имеющие отношение к конкретным отраслям права (Уголовный, Таможенный, Налоговый, Гражданский, Трудовой кодексы РФ и т.п.). Система норм, регулирующих общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства в различных сферах государ-

* **Гараева Карина Ильдаровна**, студент 1 курса магистратуры Института права Башкирского государственного университета. E-mail: karina_garaeva96@mail.ru. Научный руководитель – **Комаров Сергей Александрович**, профессор кафедры теории государства и права Института права Башкирского государственного университета, президент МОО «Межрегиональная ассоциация теоретиков государства и права», доктор юридических наук, профессор. E-mail: SVKomarov2008@yandex.ru (Россия, г. Уфа).

ственной и общественной жизни общества, представляет собой административное право. Сюда же относятся и нормы, имеющие в своем содержании правила поведения, регламентирующие отношения в сфере административных правонарушений.

Согласно ст. 1.1. Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) законодательство данной области состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ.

Производство по делам об административных правонарушениях (применение мер карательного воздействия – административных наказаний к делинквентам, виновным в совершении административных деликтов) – вид правоохрнительного производства, который является элементом структуры административного процесса, поэтому в теории административного процесса иногда данное понятие отождествляют с понятием «административно-юрисдикционный процесс» [6, с. 30], либо же считают одним из производств административно-юрисдикционной деятельности [3, с. 28].

Производство по делам об административных правонарушениях урегулировано Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, содержащим как нормы материального права об административных деликтах (разделы I–II), так и процессуальные правила административно-юрисдикционной деятельности по привлечению к административной ответственности (разделы III–V).

Так, в разделе III КоАП РФ отражены полномочия органов административной юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях. В нормах раздела IV КоАП РФ определяются задачи и стадии производства по делу об административном проступке, правовой статус участников производства, особенности процесса доказывания и иные вопросы административно-процессуального характера.

Законодательство об административных правонарушениях, учитывая федеративное устройство нашего государства, является двухуровневым: федеральное и региональное. Базовым фундаментом для регионального законотворчества служит Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Административно-правовые правонарушения (проступки) представляют собой предусмотренные нормами административного, финансового, земельного, процессуального и иных отраслей права посягательства на установленный порядок государственного управления, собственность, права и законные интересы граждан, состоящие в нарушении установленных правил административных органов [5, с. 435].

Законы субъектов РФ основаны на положениях КоАП РФ, в котором также имеются общие положения, особенная часть, компетенционные нормы о подведомственности дел об административных правонарушениях, заключительные (переходные) положения. Все данные составляющие образуют единый кодекс/закон субъекта РФ об административных правонарушениях/ответственности. В каждом субъекте РФ действует свой Кодекс об административных правонарушениях, так, например, на территории Республики Башкортостан действует Кодекс Республики Баш-

кортостан об административных правонарушениях от 23 июня 2011 года № 413-з [2].

Следует заметить, что в отличие от иных видов судопроизводств, где порядок процессуальной деятельности регламентируется только федеральным законодательством, производство по делам об административных деликтах предстает предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 1.3.1 КоАП РФ). Так, к ведению субъектов Российской Федерации в этой области законодательства относится:

- организация производства по деликтам, предусмотренным законами субъектов Российской Федерации, а также определение их подведомственности;
- образование комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также административных комиссий;
- определение реестра должностных лиц, которым предоставляется право составлять протоколы об административных правонарушениях за нарушения региональных законов и др.

Важно отметить, что законы, принимаемые субъектами РФ, не могут противоречить нормам Кодекса об административных правонарушениях. Разрешение споров по вопросам соответствия законов субъектов РФ Кодексу отнесено к ведению Конституционного Суда РФ [4, с. 55].

К числу особенностей административно-юрисдикционной деятельности следует отнести привлечение к ответственности за административные деликты. Производство по делам об административных правонарушениях является одним из институтов административно-процессуального права, который включает в себя порядок (процесс) применения карательных мер (административного наказания) к делинквентам, совершившим административные деликты. Согласно ст. 24.1 КоАП РФ к задачам производства по делам об административных правонарушениях относятся: полное, всестороннее, объективное и своевременное выяснение обстоятельств по любому делу об административном правонарушении, разрешение дел в рамках норм права, обеспечение исполнения принятого постановления, а также выявление причин и условий совершения административных деликтов.

Без всестороннего и полного изучения обстоятельств конкретного дела невозможно установить объективную истину и определить виновность лица в совершении административного деликта. Поэтому субъекты административно-юрисдикционной деятельности в ходе расследования и рассмотрения дел об административных проступках должны выяснить наличие события правонарушения, характер и последствия деликта, деликтоспособность привлекаемого к административной ответственности физического или юридического лица и иные сведения о нем, наличие смягчающих или отягчающих ответственность обстоятельств. При этом нужно также определить, нет ли оснований для прекращения производства по делу.

Объективность административно-юрисдикционной деятельности заключается в том, что процессуальные действия со стороны лиц, обладающих властными полномочиями, должны быть проведены без предвзятости, с соблюдением принципа законности. В соответствии с ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ для применения мер административного наказания необходимо не только

наличие фактического основания – состава административного деликта, но и строгое выполнение процессуальных правил расследования и рассмотрения дел.

Как отмечено в юридической литературе [7, с. 43], для института производства по делам об административных правонарушениях характерны следующие три функции: обвинение, защита и разрешение дела. Законодатель в качестве главной цели административного наказания определяет предупреждение совершения новых проступков.

Таким образом, основой правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях является Кодекс об административных правонарушениях РФ, а также кодексы / законы об административных правонарушениях субъектов РФ. Производство по административным делам, согласно действующей в теории концепции, структурно представляет собой взаимосвязь следующих позиций: объективное выяснение всех без исключения обстоятельств административно-наказуемого деяния; установление фактов совершения деяния, запрещенного КоАП РФ; а также оформление процессуальных документов.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета, 2020, 4 июля; 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.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
3. Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23 июня 2011 года № 413-з // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2011. – № 16 (358). Ст. 1151.
4. Басов, С. А. Доказательства и доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях: учебное пособие / С.А. Басов. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2019. – 56 с.
5. Басов С.А. Участие прокурора в административно-юрисдикционном процессе: учебное пособие. – СПб., 2015. – 124 с.
6. Сафоненков П.Н. Административная юрисдикционная деятельность: учебное пособие. – М., 2017. – 148 с.
7. Теоретические основы и прикладные проблемы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: монография / А.Ю. Винокуров и др.; Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. – 85 с.

Для цитирования: Гараева К.И. Правовая основа производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации // Юридическая мысль. – 2021. – № 1 (121). – С. 128–131.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.011

Legal basis of proceedings on cases about administrative offenses in the Russian Federation

K.I. Garaeva*

Annotation. The article provides a general description of the system of legislation in the Russian Federation, taking into account the federal structure of the Russian state, the federal and regional level of legislation is highlighted, the legal basis of proceedings in cases of administrative offenses in the Russian Federation is considered, the essence of proceedings in cases of administrative offenses and its tasks are studied.

Key words: administrative offense, Code of Administrative Offenses, constituent entities of the Russian Federation, legislation, administrative responsibility, administrative and jurisdictional activity.

The system of legislation of the Russian Federation includes laws and regulations. Laws are adopted by both federal bodies and bodies of the constituent entities of the Russian Federation in the process of lawmaking or as a result of direct lawmaking of the entire people (referendum) [5, p. 269–276]. The procedure for the adoption of the law is provided for in the Constitution of the Russian Federation, including the definition of the circle of subjects of the legislative initiative, the conditions for the passage of the bill, the procedure for signing and publication [1].

Legislative acts of the federal level differ (first of all, the Constitution of the Russian Federation, laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation, federal constitutional laws, federal laws) and laws of the constituent entities of the Russian Federation.

By industry, they distinguish legislative acts related to specific branches of law (Criminal, Customs, Tax, Civil, Labor Codes of the Russian Federation, etc.). The system of norms governing public relations in the sphere of executive and administrative activities of the state in various spheres of state and public life of society is an administrative law. This also includes norms that have rules of conduct in their content that regulate relations in the field of administrative offenses.

According to Art. 1.1. Of the Code of Administrative Offenses (hereinafter referred to as the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation), the legislation of this area consists of this Code and the laws of the constituent entities of the Russian Federation adopted in accordance with it.

Proceedings in cases of administrative offenses (the application of punitive measures – administrative punishments to de-linkers guilty of committing administrative tort) is a type of law enforcement proceedings, which is an element

* **Garayeva Karina Ildarovna**, 1st year graduate student of the Institute of Law of the Bashkir State University. E-mail: karina_garaeva96@mail.ru. Scientific adviser – **Komarov Sergey Aleksandrovich**, Professor of the Department of Theory of State and Law of the Institute of Law of the Bashkir State University, President of the Interregional Association of State and Law Theorists, Doctor of Law, Professor. E-mail: SVKomarov2008@yandex.ru (Russia, Ufa).

of the structure of the administrative process, therefore, in the theory of administrative process, sometimes this concept is identified with the concept "Administrative and jurisdictional process" [6, p. 30], or they are considered one of the proceedings of administrative and jurisdictional activity [3, p. 28].

Proceedings in cases of administrative offenses are regulated by the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, which contains both substantive law on administrative torts (sections I-II) and procedural rules of administrative and jurisdictional activities to bring to administrative responsibility (Sections III-V).

So, section III of the Administrative Offenses Code of the Russian Federation reflects the powers of the bodies of administrative jurisdiction to consider cases of administrative offenses. The norms of Section IV of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation determine the tasks and stages of proceedings in an administrative violation case, the legal status of the participants in the proceedings, the specifics of the proof process and other issues of an administrative procedural nature.

The legislation on administrative offenses, given the federal structure of our state, is two-tier: federal and regional. The basic foundation for regional creativity is the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation.

Administrative and legal offenses (misdemeanors) are the encroachments on the established procedure for public administration, property, rights and legitimate interests of citizens, provided for by the norms of administrative, financial, land, procedural and other branches of law, in violation of the established rules of administrative bodies [5, p. 435].

The laws of the constituent entities of the Russian Federation are based on the provisions of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, which also contains general provisions, a special part, competence norms on the jurisdiction of cases of administrative offenses, and final (transitional) provisions. All these components form a single code / law of the constituent entity of the Russian Federation on administrative offenses / responsibility. Each subject of the Russian Federation has its own Code of Administrative Offenses, for example, on the territory of the Republic of Bashkortostan the Code of the Republic of Bashkortostan on Administrative Offenses of June 23, 2011 No. 413-z [2] is in force.

It should be noted that, unlike other types of legal proceedings, where the procedure for procedural activities is regulated only by federal legislation, proceedings on cases of administrative tort is the subject of joint jurisdiction of the Russian Federation and its subjects (Article 1.3.1 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation). So, the jurisdiction of the constituent entities of the Russian Federation in this area of legislation includes:

- organization of proceedings on torts provided for by the laws of the constituent entities of the Russian Federation, as well as the determination of their jurisdiction;
- formation of commissions for minors and the protection of their rights, as well as administrative commissions;
- determination of the register of officials who are given the right to draw up protocols on administrative offenses for violations of regional laws, etc.

It is important to note that the laws adopted by the constituent entities of the Russian Federation cannot contradict the norms of the Code of Administrative Offenses. The resolution of disputes on the compliance of the laws of the constituent entities of the Russian Federation with the Code is attributed to the jurisdiction of the Constitutional Court of the Russian Federation [4, p. 55].

Among the features of administrative and jurisdictional activity should be attributed to the prosecution for administrative cases. Proceedings in cases of administrative offenses is one of the institutions of administrative procedural law, which includes the procedure (process) for the application of punitive measures (administrative punishment) to delinquents who have committed administrative tort.

According to Art. 24.1 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, the tasks of proceedings in cases of administrative offenses include: full, comprehensive, objective and timely clarification of the circumstances in any case of an administrative offense, resolution of cases within the framework of the law, ensuring the execution of the adopted resolution, as well as identifying the reasons and conditions for the commission of administrative tort.

Without a comprehensive and complete study of the circumstances of a particular case, it is impossible to establish the objective truth and determine the guilt of a person in the commission of an administrative tort. Therefore, the subjects of administrative-but-jurisdictional activity in the course of the investigation and consideration of cases of administrative offenses must find out the existence of an offense-violation event, the nature and consequences of the tort, the delinquency of an individual or legal entity brought to administrative responsibility and other information about him, the presence of mitigating or aggravating circumstances of responsibility. In this case, it is also necessary to determine whether there are grounds for terminating the proceedings in the case.

The objectivity of administrative and jurisdictional activity lies in the fact that procedural actions on the part of persons with powers of authority must be carried out without bias, in compliance with the principle of legality. In accordance with Part 1 of Art. 1.6 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation for the application of measures of administrative punishment, it is necessary not only to have a factual basis – the composition of an administrative tort, but also to strictly follow the procedural rules for the investigation and consideration of cases.

As noted in the legal literature [7, p. 43], the following three functions are characteristic of the institution of proceedings in cases of administrative offenses: accusation, defense and resolution of the case. The legislator defines the prevention of committing new offenses as the main goal of administrative punishment.

Thus, the basis for the legal regulation of proceedings in cases of administrative offenses is the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, as well as codes / laws on administrative offenses of the constituent entities of the Russian Federation. Proceedings on administrative cases, according to the concept operating in theory, structurally represents the interconnection of the following positions: objective clarification of all, without exception, the circumstances of an administratively punishable act; establishing the facts of

the commission of an act prohibited by the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation; as well as execution of procedural documents.

Bibliographic list

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // Rossiyskaya Gazeta, 2020, July 4; Commentary on the Constitution of the Russian Federation / S. A. Komarov [and others]; ed. S.A. Komarov. 3rd ed., rev. and add. Moscow: Yurayt Publishing House, 2019. 333 p.

2. The Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of 30.12.2001, No. 195-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 1 (p. 1). Art. 1.

3. Code of the Republic of Bashkortostan on Administrative Offenses of June 23, 2011 No. 413-z // Bulletin of the State Assembly – Kurultai, President and Government of the Republic of Bashkortostan. 2011. No. 16 (358). Art. 1151.

4. Basov, S. L. Evidence and proof in proceedings on cases of administrative offenses: a tutorial / S. L. Basov. St. Petersburg: St. Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, 2019. 56 p.

5. Basov S. L. Participation of the prosecutor in the administrative-jurisdictional process: a tutorial. St. Petersburg, 2015. 124 p.

6. Safonenkov PN Administrative jurisdictional activity: textbook. Moscow, 2017. 148 p.

7. Theoretical foundations and applied problems of the participation of the prosecutor in proceedings on cases of administrative offenses: monograph / A. Yu. Vinokurov et al.; Acad. Of the General Prosecutor's Office Ros. Federation. Moscow, 2017. 85 p.

For citation: Garaeva K.I. Legal basis of proceedings on cases of administrative offenses in the Russian Federation // Legal thought. 2021. No. 1 (121). P. 132–135.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.011



В помощь лектору

УДК 343.98

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.012

Лекция: Эволюция следствия в России: история и современность

А.И. Бастрыкин*

Аннотация. В данной лекции содержится историко-теоретическая характеристика эволюции организации и деятельности Следственного комитета Российской Федерации в различных сферах правового регулирования общественных отношений. Исторически идея создания «независимого следствия» возникла еще во времена императора Петра Великого, когда была сформулирована концепция вневедомственного предварительного следствия, а реализована она была только в XXI веке.

Большое внимание уделено анализу нормативно-правового обеспечения эволюции следствия, преемственности органов, конкретным результатам в деятельности его органов, характеристике отдельных видов взаимодействия правоохранительных ведомств.

Автор считает весьма позитивным разделение функций прокурорского надзора и производства следствия, что позволило достигнуть необходимого баланса полномочий. Это состояние весьма эффективно отразилось на системе защиты прав и интересов личности на стадии досудебного производства.

В целом такая глобальная реорганизация следственных органов проведена впервые.

Ключевые слова: петровские наказания, уголовное законодательство, уголовно-процессуальное право, Следственный комитет, прокуратура, функции следствия.

Почти 15 лет прошло со дня зарождения новой следственной структуры – Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации (правопреемником которого является Следственный комитет России, обретший статус самостоятельного государственного органа), образованного Указом Президента Российской Федерации от 1 августа 2007 г. № 1004 [13], а также 300 лет со дня зарождения стадии предварительного следствия и подписания Петром Великим типового Наказа об учреждении системы следственных канцелярий [19].

Эти памятные даты имеют особое значение для всей системы следственных органов. Они являются отправной точкой зарождения и развития

* **Бастрыкин Александр Иванович**, председатель Следственного комитета Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации. E-mail: lawinst-spb@mail.ru

независимого следствия в России, так как коренным образом изменили уголовный процесс и дали толчок его дальнейшему совершенствованию.

Есть известное изречение: «Новое – это хорошо забытое старое». Наше обращение к истокам образования первых в России вневедомственных следственных органов еще раз это подтверждает.

Сама идея образования вневедомственного следственного органа возникла в начале XVIII века в ходе бурного роста промышленного производства и торговли, строительства собственных заводов, мануфактур и верфей, требующих значительных финансовых затрат и жесткого контроля за расходами.

В 1713 г. в ходе проведения Петром Великим экономических реформ были учреждены первые специализированные следственные органы России – «майорские» следственные канцелярии, которые в соответствии с Наказом от 9 декабря 1717 г. были подчинены и подотчетны непосредственно Петру I [18].

Начался сложный процесс их становления.

В Наказе следственным канцеляриям впервые в практике отечественного уголовного судопроизводства запрещалось самим назначать уголовное наказание и приводить его в исполнение, как это делалось ранее. По результатам расследования им предписывалось составлять процессуальный документ, который в современном уголовном процессе называется обвинительным заключением.

К подследственности следственных канцелярий были отнесены дела о наиболее опасных деяниях, посягающих на основы государственности, в первую очередь о преступлениях коррупционной направленности, совершаемых высокопоставленными должностными лицами органов государственной власти (взяточничество, казнокрадство, служебные подлоги).

Таким образом, при Петре I впервые была сформирована Концепция вневедомственного предварительного следствия.

Следственный аппарат рассматривался как правоохранительное ведомство, специализирующееся исключительно на расследовании наиболее опасных преступлений, наделенное в связи с этим широкими процессуальными полномочиями, самостоятельностью и организационной независимостью от других органов государственной власти.

В результате активной деятельности первых следственных канцелярий в первой четверти XVIII века под следствием оказались 12 из 30 российских губернаторов, а также 11 из 23 сенаторов по обвинению в казнокрадстве (расследованные дела затем поступали на судебное рассмотрение в Сенат или в военные суды и особые военно-следственные присутствия).

К примеру, в 1721 г. по результатам расследования должностных лиц «майорской» следственной канцелярии (И.И. Дмитриева-Мамонова) был отстранен от должности и Правительствующим Сенатом осужден к смертной казни за казнокрадство, получение взяток и злоупотребления должностными полномочиями сибирский губернатор Матвей Петрович Гагарин.

К сожалению, после правления Петра Великого, на протяжении второй четверти XVIII – начала XIX века происходила деформация заложенных им основ вневедомственного следствия.

После упразднения следственных канцелярий функция предварительного следствия стала рассматриваться как рядовая процессуальная форма досудебного производства по всем категориям уголовных дел вне зависимости от степени и характера общественной опасности преступления. Вследствие такого снижения статуса предварительного следствия отпала необходимость наделения следственного аппарата особыми процессуальными полномочиями и обеспечения его такой гарантией, как организационная независимость.

Поэтому в период до 1860 г. расследованием преступлений занимались, по сути, неспециализированные судебные и административные органы – Главная полицмейстерская канцелярия, нижние земские суды и основанные в 1782 г. управы благочиния! В более сложных делах следствие поручалось особым чиновникам. Именно с этим периодом можно связать зарождение и развитие в России, так называемой административной модели организации следственного аппарата.

Однако уже в начале XIX века обнаружилось недостатки такой модели следственного аппарата.

Организационная подчиненность следственной службы руководству Министерства внутренних дел (образованному в ходе 11 реформы Александра I в 1802 г.), одного из центральных органов 5 управления Российской империи того времени, и связанная с этим незаинтересованность ведомства в уголовном преследовании высокопоставленных должностных лиц органов государственной власти обусловили значительный рост коррупции и, как следствие, сопутствующих ей видов преступности, в первую очередь экономической.

Стало очевидным, что при такой модели организации следственный аппарат способен эффективно противостоять только общеуголовной преступности. В связи с этим одно из направлений судебной реформы 1860 г. заключалось в поиске новых форм организации предварительного следствия, отличных от административной модели. Возврат к петровской вневедомственной модели предварительного следствия в тот период не рассматривался. Было принято решение вывести следственные органы из состава полиции и передать их в организационную структуру судов.

В 44 губерниях Российской империи ввели 993 должности судебных следователей. Этот этап развития института предварительного следствия связан с зарождением так называемой судебной модели организации следственного аппарата в России. Она легла в основу организации учрежденного немного позже аппарата военных следователей, которые, согласно положениям Военно-судебного устава 1867 г., состояли при военно-окружных судах [20].

В рамках указанной модели следственная служба развивалась вплоть до Октябрьской революции 1917 года.

В период гражданской войны создавались следственные комиссии при революционных трибуналах, при окружных судах, в рабоче-крестьянской милиции и органах Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем.

По Положению о судостроительстве РСФСР от 11 ноября 1922 г. следственный аппарат судебной системы включил: участковых народных следо-

вателей при народных судах; старших следователей при губернских судах; следователей по важнейшим делам при Верховном Суде РСФСР и отделах прокуратуры Наркомата юстиции [1].

Такая модель следствия характеризовалась спецификой постепенного наращивания жесткой централизации в управлении органами юстиции.

В 1928 г. весь следственный аппарат был передан в прокуратуру (постановлением Коллегии Народного комиссариата юстиции РСФСР) [21, с. 80].

Дальнейшее развитие следственного аппарата связано исключительно с периодическими перераспределениями функции предварительного следствия между прокуратурой и органами внутренних дел.

Справка. *Выделение органов прокуратуры из системы юстиции в самостоятельную единую централизованную систему состоялось после принятия Конституции СССР 5 декабря 1936 г.*

Вместе с тем с середины 1960-х гг. в научных кругах внимание к себе привлекла забытая вневедомственная модель предварительного следствия, созданная еще Петром I, которая обсуждалась длительное время.

В ходе претворения в жизнь судебной реформы, Концепция которой была принята еще Верховным Советом РСФСР постановлением от 24 октября 1991 г. № 1801-1 [2], из-под надзора прокуроров сначала были освобождены суды.

В продолжение этой реформы в сентябре 2007 г. был образован Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации. Функции прокурорского надзора и следствия были разделены.

Однако Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации еще входил в систему органов прокуратуры. Его Председатель являлся первым заместителем Генерального прокурора Российской Федерации, а работники Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации – прокурорскими работниками.

Но уже на этом этапе модель организации следственного органа по своей правовой сути не являлась административной. Она включала в себя практически все традиционные элементы вневедомственной модели, такие как: организационную независимость и отсутствие административного подчинения и подотчетности руководителю ведомства; функциональную независимость, которая обеспечивала объективность и беспристрастность расследования.

Окончательное восстановление петровской вневедомственной модели организации следствия произошло, когда Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» на основе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации был образован Следственный комитет Российской Федерации [7].

Эти меры позволили обеспечить, с одной стороны, большую организационную и функциональную самостоятельность следственных органов, а, с другой, повысить объективность и беспристрастность самого прокурора, что положительно сказалось на состоянии законности в сфере уголовного судопроизводства и обеспечении прав и свобод его участников.

С 15 января 2011 г. на основании Указа Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного

комитета Российской Федерации» [16] вступило в силу Положение о Следственном комитете Российской Федерации.

В новую следственную структуру вошли не только территориальные, но и военные, транспортные, специализированные следственные управления и отделы.

Сегодня Следственный комитет РФ работает в юридическом статусе федерального государственного органа, осуществляющего в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства и подчинен Президенту Российской Федерации.

Символично, что обретение Следственным комитетом самостоятельности в 2011 г. совпало со 150-летием проведения в России судебной реформы Александра II, когда судебная власть была полностью отделена от административной, а судебное следствие – от полицейского.

Знаменательно также и то, что с 1867 по 1917 гг. на месте Санкт-Петербургской академии Следственного комитета, открытие которой состоялось 1 сентября 2016 г., размещалась Александровская военно-юридическая академия. Ее выпускники после трехлетнего изучения военно-уголовных законов, военно-уголовного судопроизводства, военно-административных законов уголовного права и судопроизводства получали возможность занимать должности по военно-судебному ведомству.

Связь времен продолжается – концепция образования вневедомственных следственных органов, заложенная еще Петром Великим, реализуется уже в наше время.

В 2013 г. по инициативе Следственного комитета РФ учрежден профессиональный праздник следователей страны – День сотрудника органов следствия Российской Федерации, который отмечается 25 июля (за основу взят день основания Петром I следственной канцелярии Михаила Ивановича Волконского – 25 июля 1713 г.). Этот профессиональный праздник следователей (независимо от их ведомственной принадлежности) установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2013 г. № 741 [17].

Масштабные реформы и реализация национальных проектов требуют высокого качества следственной работы с тем, чтобы правозащитный потенциал следователей реально укреплял механизм справедливости и стабильности в обществе.

На современном этапе к основным задачам Следственного комитета Российской Федерации относятся:

разработка мер по формированию государственной политики в сфере исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве;

обеспечение законности при производстве предварительного следствия и защиты прав и свобод человека и гражданина;

организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления причин и условий, способствующих совершению преступлений, принятие мер по их устранению;

оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации;

обеспечение в пределах своих полномочий международно-правового сотрудничества.

Наша работа сосредоточена на решении важнейших задач по противодействию особо опасным преступлениям – должностным злоупотреблениям и коррупции, в том числе в оборонно-промышленном комплексе страны, преступлениям экстремистской направленности, терроризму, на пресечении преступных деяний, нарушающих права и интересы несовершеннолетних, на защите трудовых прав граждан.

Еще раз отметим, что целью образования вневедомственного следственного органа – Следственного комитета Российской Федерации стало четкое разделение функций расследования и надзора за ним, что, безусловно, повысило их качество и объективность.

О значительном улучшении качества предварительного следствия свидетельствует, например, тот факт, что число уголовных дел, которые возвращены на доработку судами, в сравнении с 2006 годом, то есть до проведения реформы, уменьшилось в три раза (с 5 047 дел до 1060).

То же самое можно сказать и о положительной динамике раскрытия преступлений прошлых лет.

Всего в период с 2007 по 2017 год в ходе расследования раскрыты почти 67 тыс. преступлений (66 903), уголовные дела по которым были приостановлены в прошлые годы и, что называется, лежали без движения. В их числе – 7 052 убийства и 3 768 фактов умышленных причинений тяжкого вреда здоровью, повлекших смерть потерпевшего.

Эти результаты нашей работы существенно повысили уровень доверия общества к деятельности Следственного комитета РФ.

Для работы с населением в структуре центрального аппарата действует Приемная Председателя Следственного комитета РФ, в регионах организованы общественные Приемные Председателя Следственного комитета РФ, «телефоны доверия», работает Интернет-приемная Следственного комитета РФ и прямая линия телефонной связи граждан с Председателем Следственного комитета РФ.

Кроме того, мы используем для связи с общественностью и другие организационные формы, включая совещания с членами Общественного и Научно-консультативного советов при Следственном комитете РФ, с участниками Консультативного совета Следственного комитета РФ по вопросам оказания помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также Координационного совета Следственного комитета РФ по оказанию помощи детям, пострадавшим при катастрофах и войнах.

Активно развиваются наши отношения с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, с которым в 2016 году заключено Соглашение о сотрудничестве.

Проделана значительная работа по пресечению экстремизма и террористических вылазок. Достаточно сказать, что за прошедшие 10 лет следователями Следственного комитета РФ в суд направлено свыше 2 600 уголов-

ных дел о преступлениях экстремистской направленности и свыше 700 дел о терроризме.

Примеров успешной работы немало. Они подробно освещаются средствами массовой информации.

С первых дней работы Следственного комитета РФ много внимания уделяется организации экспертно-криминалистической деятельности, а также качественному криминалистическому сопровождению раскрытия и расследования преступлений, в том числе совершенных в прошлые годы.

С учетом развития цифровых технологий мы шагнули далеко вперед в обеспечении криминалистической и специальной техникой. Арсенал наших криминалистических подразделений состоит из передового высокотехнологичного оборудования как отечественного, так и зарубежного производства, включая беспилотные летательные аппараты для фото- и видеосъемки больших территорий и поиска пропавших без вести людей, комплексы оборудования для поисковых работ в воде и под землей, портативные спектрометры для идентификации различных видов веществ.

Высока роль в организации раскрытия преступлений следователей-криминалистов. Вся многолетняя история криминалистической службы в системе органов прокуратуры, а затем в системе Следственного комитета РФ показывает, что следователи-криминалисты играют важную роль в организации раскрытия преступлений, совершенных в условиях неочевидности, в техническом обеспечении следственной деятельности, в повышении профессиональных знаний и навыков следователей.

На сегодняшний день сформированы все условия для дальнейшего повышения качества работы следователей-криминалистов. Их полномочия закреплены в уголовно-процессуальном законе.

В настоящее время НИИ криминалистики Московской академии Следственного комитета РФ реализует несколько перспективных направлений исследований в области научного и методологического обеспечения следственной и экспертно-криминалистической деятельности.

Например, учитывая повышенную опасность террористических и экстремистских проявлений и то обстоятельство, что преступления экстремистского и террористического характера нередко сопряжены с оборотом и применением оружия, в НИИ криминалистики ведутся разработки новых методов исследования оружия и следов его применения.

Следует отметить также, что в системе Следственного комитета РФ функционирует шесть окружных ДНК-лабораторий, дислоцированных в Северо-Кавказском, Дальневосточном, Приволжском, Уральском, Сибирском и Северо-Западном федеральных округах.

Благодаря такой оснащенности за 10 месяцев 2017 г. по стране раскрыты 93 % совершенных убийств. При этом раскрываемость причинения тяжкого вреда здоровью со смертельным исходом составляет 96 %, а изнасилований – более 98 %.

Очевидно, что от наших усилий напрямую зависит дальнейшее снижение уровня преступности в стране, благополучие и безопасность граждан.

Несколько слов о вкладе Следственного комитета РФ в дело обеспечения экономической безопасности страны.

За время нашей деятельности в качестве самостоятельного федерального государственного органа в суд направлены более 63 тыс. уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности. Из них свыше 36,5 тыс. – в отношении должностных лиц и более 25,5 тыс. уголовных дел в отношении взяточдателей.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации значительные усилия Следственного комитета РФ направлены на пресечение преступлений в оборонно-промышленном комплексе.

Так, Следственному комитету уголовно-правовыми мерами удалось вернуть государству в лице Минобороны России акции «31-го Государственного проектного института специального строительства», проданные ниже рыночной стоимости на сумму около 300 млн руб., а также возвратить государству нефтеперевалочный комплекс на мысе Мохнаткина в Мурманской области, который также был реализован по существенно заниженной (на 242 млн руб.) стоимости.

Должен сказать, что при выявлении вышеназванных злоупотреблений мы действуем в тесном сотрудничестве с Минобороны России, Росфинмониторингом, Счетной палатой, ФНС, ФСБ, МВД России, что приводит к положительным результатам.

Так, по материалам расследования Главного военного следственного управления Следственного комитета РФ в апреле 2015 г. за совершение мошенничества и причинение государству ущерба на сумму свыше 714 млн руб. осуждены к длительным срокам лишения свободы бывший гендиректор стратегической телекоммуникационной компании «Воентелеком» (Тамодин) и бывший менеджер этой компании (Побежимов). Гражданский иск к ним удовлетворен судом в полном объеме.

Совместно с органами МВД, ФСБ России и органами прокуратуры значительные усилия следователей Следственного комитета РФ направлены на противодействие так называемым откатам в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

Так, в августе 2016 г. собранные Главным военным следственным управлением Следственного комитета РФ доказательства признаны судом достаточными для вынесения обвинительного приговора за совершение мошенничества и коммерческого подкупа бывшим генеральному директору предприятия «Славянка» и учредителю акционерного общества «Безопасность и связь» А. Елькину. Он изготавливал подложные счета за якобы поставленные стройматериалы для нужд Минобороны России, а также получил от различных фирм денежные средства в виде «откатов» на сумму 130 млн руб.

По этому же делу вынесен обвинительный приговор генеральному директору акционерного общества «Безопасность и связь» А. Луганскому, начальнику Департамента текущего ремонта предприятия «Славянка» К Лапшину и временно исполнявшему должность начальника «Хозяйственное управление Минобороны России» Н. Рябых. Суд в полном объеме удовле-

творил гражданский иск, обязав осужденных возместить государству более 83 млн. руб. причиненного ущерба.

Дальнейшие наши усилия будут направлены на выявление подобных замаскированных схем хищения бюджетных средств и пресечение закупок оборудования и выполнения работ по завышенным ценам.

В целом же, без преувеличения можно сказать, что нам удалось нанести существенный урон организованной преступности.

За период с 2011 г. по настоящее время в суд направлены 367 уголовных дел об организованных коррупционных группах и 25 – о преступных сообществах (преступных организациях).

К примеру, мы завершили расследование в отношении 14 участников преступного сообщества, действовавшего в Республике Коми под руководством бывшего главы субъекта В. Гайзера.

Руководители и участники сообщества совершали преступления направленные на завладение высокорентабельными предприятиями региона либо установление контроля над ними с целью незаконного обогащения. Мошенническим путем ими похищены акции предприятия «Птицефабрика Зеленецкая», а также денежные средства предприятия «Фонд поддержки инвестиционных проектов». Следствием был установлен ряд фактов получения взяток обвиняемыми от предпринимателей за общее покровительство.

В целях обеспечения возмещения причиненного преступлением ущерба следствием в рамках досудебного производства арестовано имущество и денежные средства обвиняемых и аффилированных с ними юридических лиц на общую сумму 4,5 млрд руб.

В целом по уголовным делам о коррупционных преступлениях СК РФ смог добиться существенного увеличения возмещения ущерба.

За период с 2011 г. по октябрь 2017 г. было возмещено свыше 26,5 млрд руб. Кроме того, на сумму более 47,5 млрд руб. наложен арест на имущество обвиняемых, в отношении 4 256 обвиняемых, обладающих особым правовым статусом, уголовные дела направлены в суд. В их числе 500 следователей различных ведомств, 103 прокурора, 405 адвокатов, 2 736 депутатов органов местного самоуправления и глав муниципальных образований, 78 депутатов законодательных органов субъектов России и 28 судей.

Мы добиваемся изобличения и наказания любого взяточника, невзирая на его должностное положение.

Так, в 2017 году вынесен приговор в отношении члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации К. Цыбко (по ч. 6 ст. 290 УК РФ) за получение взяток на общую сумму более 21 млн руб. Он осужден к 9 годам лишения свободы со штрафом 70 млн руб. Это первый случай в современной следственной практике России, когда к уголовной ответственности привлечен действующий сенатор.

Ранее за коррупционные преступления осуждены бывший губернатор Тульской области (В. Дудка), бывший заместитель губернатора Томской области (Трубицын) и глава Первомайского района Томской области (Приставка); заместитель губернатора Новгородской области (Нечаев); бывшие мэры г. Ярославля (Урлашов) и г. Благовещенска (Мигуля); бывший глава г. Покрова Владимирской области (Сас).

По результатам проведенного нами расследования вынесен также обвинительный приговор бывшему заместителю министра финансов правительства Московской области (В. Носову), признанному виновным в хищении и преступной легализации денежных средств, выделенных на развитие системы ипотечного кредитования.

В феврале текущего года вынесен обвинительный приговор бывшему заместителю председателя Ивановской городской думы (Морозову), который требовал от предпринимателей денежные средства за выделение в аренду земельных участков, необходимых для осуществления коммерческой деятельности.

Исходя из обширной следственной практики, мы отчетливо видим имеющиеся в уголовном законодательстве недостатки, препятствующие более эффективной работе правоохранительных органов, и стараемся немедленно реагировать на них.

Уже в ходе исполнения первого Национального плана по противодействию коррупции были реализованы предложения Следственного комитета по предупреждению рейдерских захватов предприятий, что позволило криминализировать противоправные действия, составляющие так называемые серые схемы рейдерства.

Так, по инициативе Следственного комитета РФ Уголовный кодекс Российской Федерации был дополнен правовыми нормами согласно Федеральному закону «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 1 июля 2010 г. № 147-ФЗ [3], направленными на повышение эффективности противодействия рейдерству, а именно статьями: 170.1 (фальсификация единого государственного реестра юридических лиц, реестра владельцев ценных бумаг или системы депозитарного учета), 185.5 (фальсификация решения общего собрания акционеров (участников) хозяйственного общества или решения совета директоров (наблюдательного совета) хозяйственного общества), 285.3 (внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений), а также часть третьей статьи 185.2 (нарушение порядка учета прав на ценные бумаги) Уголовного кодекса Российской Федерации.

Эти статьи позволяют сейчас привлекать рейдеров к уголовной ответственности уже на начальных этапах захвата собственности, упреждая наступление последствий, при которых истребование захваченного имущества ограничено институтом защиты добросовестного приобретателя.

Нами подготовлены научно-практические и учебно-методические пособия по вопросам противодействия коррупции и рейдерству, в том числе такие, как «Особенности выявления, раскрытия и расследования рейдерских захватов имущественных комплексов», «Квалификация преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств или иного имущества, приобретенного преступным путем», и ряд других.

По инициативе СК РФ принят закон, предусматривающий введение уголовной ответственности за создание и руководство деятельностью финансовых пирамид (Федеральный закон от 30 марта 2016 г. № 78-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и ста-

тью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации») [4]. Уголовный кодекс РФ дополнен ст. 172.2 (организация деятельности по привлечению денежных средств и (или) иного имущества).

Эти нормы имеют принципиально важное значение для обеспечения финансовой безопасности общества и государства, особенно в условиях предпринимаемых Правительством Российской Федерации «антикризисных мер».

Следует подчеркнуть, что вступил в силу подготовленный в Следственном комитете РФ Федеральный закон № 107-ФЗ от 10 июля 2012 г. «О внесении изменения в статью 104.2 Уголовного кодекса Российской Федерации», который расширил сферу применения конфискации имущества [10]. В настоящее время предусмотрена возможность конфискации иного личного имущества осужденного на соответствующую сумму в случае недостаточности у виновного денежных средств (ст. 104.2 «Конфискация денежных средств или иного имущества взамен предмета, подлежащего конфискации»).

Что касается вопросов расследования других преступлений в сфере экономики, в первую очередь налоговых преступлений, то по инициативе Следственного комитета РФ в 2014 г. в Уголовно-процессуальный кодекс РФ были внесены поправки, изменяющие порядок возбуждения уголовных дел о таких преступлениях (Федеральный закон от 22 октября 2014 г. № 308-ФЗ) [12]. Согласно этим поправкам поводом для возбуждения уголовного дела могут быть материалы, направляемые не только налоговым органом, но и органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Несмотря на значительную либерализацию налогового законодательства, новые нормы закона уже дали положительный результат. К примеру, возмещаемость ущерба от налоговых преступлений увеличилась в 2 раза и составила за полный 2016 год сумму в 32 с половиной миллиарда рублей, кроме того, следователями арестовано имущество на сумму почти 8 миллиардов рублей. За 9 месяцев 2017 года возмещено свыше 32 миллиардов 200 миллионов рублей, следователями арестовано имущество на сумму почти 9 миллиардов рублей.

Несмотря на достигнутые результаты, анализ правоприменительной практики, которая обсуждалась на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 27 июня 2017 г., показал настоятельную необходимость совершенствования законодательства о возмещении ущерба, причиненного коррупционными преступлениями, и репатриации из-за рубежа капиталов, полученных в результате таких преступлений.

Считаю, что добиться ощутимых результатов в этой области не представляется возможным без создания эффективных правовых механизмов экстерриториального уголовного преследования юридических лиц, так как крупные преступные капиталы практически всегда выводятся за рубеж именно посредством юридических лиц и поступают на счета иностранных компаний.

Одним из обязательных условий для оказания международной правовой помощи по уголовным делам является то, что расследуемое деяние

должно быть уголовно наказуемым как в стране – инициаторе международного запроса, так и в стране-исполнителе и иметь признаки субъекта преступления (принцип двойной криминальности). При этом во всех странах Европы англо-американского права и многих других государствах, в том числе постсоветского пространства, юридическое лицо рассматривается в качестве самостоятельного субъекта преступления.

В России уголовная ответственность юридических лиц отсутствует. Вместо нее была введена административная ответственность. Однако международные конвенции, соглашения и другие международные договоры в области правовой помощи не предусматривают сотрудничества по делам об административных правонарушениях.

Кроме того, указанные коррупционные деяния в международном праве определяются исключительно как опасные транснациональные преступления, а не административные правонарушения. Поэтому сотрудничество по их расследованию в рамках административного судопроизводства невозможно.

Возникающая правовая коллизия препятствует так называемому экстерриториальному уголовному преследованию российскими правоохранительными органами компаний, зарегистрированных в иностранных юрисдикциях, и, соответственно, делает невозможным обращение взыскания на их имущество.

Отсутствие данного правового института в российском законодательстве приводит и к проблемам в национальной правоприменительной практике.

Так, инициирование по факту одного и того же деяния, совершенного физическим лицом от имени или в интересах организации, двух процессов (уголовного и административного), влечет за собой нерациональное расходование сил и средств правоохранительных органов.

Кроме того, по делам об административном правонарушении не предусмотрена возможность наложения ареста на банковские счета организации, а только на товары, транспортные средства или иные вещи (ст. 27.14 КоАП РФ) [5].

Дело об административном правонарушении, как правило, возбуждается после вынесения приговора физическому лицу. В результате этих законодательных пробелов физические лица, фактически контролирующие компанию, выводят с ее счетов денежные средства и иное имущество, после чего взыскивать в доход государства нечего.

В настоящее время в связи с обращением Председателя СК РФ в профильных комитетах Государственной Думы ФС РФ (по безопасности и противодействию коррупции, а также по государственному строительству и законодательству) рассматриваются вопросы по устранению указанных пробелов в законодательстве препятствующих эффективному возмещению ущерба и возврате нажитого преступным путем капитала, вывезенного за рубеж.

Другая не менее важная задача – эффективное противодействие такому опасному с социальной точки зрения «преступлению» как невыплата заработной платы.

По данному направлению следователям Следственного комитета РФ удалось к началу 2017 года увеличить сумму возмещенного ущерба с 1,5

до почти 3 млрд руб. Кроме того, по ходатайству следователей наложен арест на имущество на сумму свыше 1 млрд 600 млн руб., что в шесть раз больше, чем в 2015 году.

В текущем году в производстве следственных органов Следственного комитета РФ находились 2 777 уголовных дел о преступлениях рассматриваемой категории. В ходе предварительного следствия и доследственной проверки возмещено 3 млрд 255 млн 315 тыс. руб.

На основе следственной практики подготовлен ряд предложений по совершенствованию уголовного законодательства в данной сфере.

Так, предлагается предусмотреть в качестве основания освобождения от уголовной ответственности руководителя организации или работодателя – физического лица погашение ими в полном объеме просроченной задолженности по заработной плате, пенсиям, стипендиям, пособиям и иным социальным выплатам до окончания предварительного расследования.

Одна из острых тем, волнующих наших граждан, – это проблема обеспечения справедливого правосудия, объективного предварительного и судебного следствия.

Анализ следственной и судебной практики показал настоятельную необходимость совершенствования законодательства об уголовном судопроизводстве в направлении усиления гарантий, обеспечивающих справедливость правосудия.

Организационное и функциональное разделение предварительного следствия и прокурорского надзора позволило как следователю, так и прокурору быть более объективным и беспристрастным.

Но окончательно уйти от обвинительного уклона позволит лишь следующий шаг – введение в уголовный процесс истины как ориентира доказывания для всех участников уголовного судопроизводства, представляющих государство, когда закон однозначно поставит перед следователем, прокурором и судом задачу полно, объективно и всесторонне разобраться в происшедшем событии и принять все меры, направленные на отыскание истины.

Цель уголовного судопроизводства для указанных участников, несмотря на различия их функций в состязательном процессе, едина. Она сформулирована в ст. 6 УПК РФ – это обвинение лиц, совершивших преступление, и ограждение от него невиновных [6]. Данная цель может быть достигнута только тогда, когда правовая оценка содеянного основывается на истинных данных о событии преступления и когда судьба человека не зависит от красноречия сторон. Это невозможно без выяснения фактических обстоятельств уголовного дела такими, какими они были в действительности, то есть установления по делу объективной истины. Принятие итогового решения на основании недостоверных данных приводит к неправильной уголовно-правовой оценке деяния, осуждению невиновного или оправданию виновного.

Ориентированность процесса доказывания по уголовному делу на достижение объективной истины является необходимым условием правильно-

го разрешения уголовного дела и отправления справедливого правосудия. Однако УПК РФ не содержит требования о принятии публично-правовыми субъектами доказывания всех возможных мер, направленных на ее отыскание.

В связи с этим предложено возродить в уголовном судопроизводстве традиции, нашедшие свое воплощение в судебных преобразованиях 1860 г., основанных на неразрывной связи правосудия с истиной.

Не является секретом, что современный российский процесс на стадии судебного разбирательства копирует англо-американскую модель чистой состязательности. Суду отведена роль пассивного наблюдателя. Исследовав представленные сторонами доказательства и выслушав их мнение, судья выносит решение, основываясь на силе логической аргументации позиции каждой из сторон. В таком процессе суд не должен проявлять активность в сборе доказательств и устранять их неполноту даже в ущерб достоверным знаниям о событии преступления.

И на этой модели, к сожалению, выросло целое поколение российских судей.

Вместе с тем в отличие от англо-американской, романо-германская модель уголовно-процессуального доказывания, к которой традиционно тяготеет российское уголовное судопроизводство, основывается на приоритете достоверного (объективно истинного) знания о событии преступления. Истина в таком процессе носит объективный характер. И лишь при невозможности ее достижения (когда исчерпаны все средства по сбору доказательств) применяются юридические фикции, в том числе презумпция невиновности. Таким образом, приоритетной в романо-германском уголовном процессе является именно объективная, а не формально-юридическая истина.

Российское досудебное производство, как и в целом романо-германский досудебный уголовный процесс, носит розыскной, а не состязательный характер. Доминирующим субъектом доказывания на этом этапе производства является орган предварительного расследования. В результате на стадии судебного разбирательства сторона защиты изначально оказывается в худшем положении, чем сторона обвинения, которая к этому времени уже располагает всем арсеналом доказательств для уголовного преследования.

В связи с этим хотелось бы отметить, что чистая состязательность предполагает не только разделение известных трех процессуальных функций (защиты, обвинения и разрешения дела), но и обязательное равенство сторон, в том числе их процессуальных возможностей. Только тогда состязательный процесс может быть полностью справедливым.

В связи с этим Следственным комитетом РФ подготовлен законопроект «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением института установления объективной истины по уголовному делу». В законопроекте предлагается модель сбалансированной состязательности, ориентирующая публично-правовых субъектов доказывания (не только суд, но и дознавателя, следователя и прокурора) на активную и беспристрастную роль в познании истины по делу.

Одной из главных задач Следственного комитета является защита прав несовершеннолетних.

За время, прошедшее с момента принятия Национальной стратегии действий в интересах детей в 2012 г. [15], все мы убедились, насколько своевременным было решение руководства страны сосредоточиться на этой острой сфере социальной политики. По каждому факту насилия в отношении детей мы немедленно проводим проверку и уголовно-правовыми мерами восстанавливаем справедливость.

К примеру, с начала 2012 года, когда к подсудственности следователей Следственного комитета перешли уголовные дела о тяжких и особо тяжких преступлениях, совершенных в отношении несовершеннолетних, в суд направлено уже свыше 45 тысяч дел о таких преступлениях.

Нет необходимости доказывать, что несовершеннолетние, в том числе дети-сироты, воспитанники детских домов и интернатов – одна из наиболее уязвимых категорий граждан страны, нуждаются в особой защите государства в области здравоохранения, образования, воспитания, культурного развития, защиты семьи и традиционных семейных ценностей, информационной безопасности, профилактики девиантного поведения.

Наша общая задача – решение всего комплекса криминологических, уголовно-правовых, организационных проблем, направленных на эффективное функционирование и дальнейшее совершенствование системы предупреждения преступлений в отношении несовершеннолетних граждан нашей страны.

Как вы знаете, 5 апреля 2013 года Президентом Российской Федерации подписан ряд федеральных законов, в подготовке которых Следственный комитет принимал самое активное участие.

Этими законами, в частности, введены меры, направленные на предупреждение торговли детьми, их эксплуатации, детской проституции, а также деятельности, связанной с изготовлением и оборотом материалов с порнографическим изображением несовершеннолетних (Федеральный закон от 05.04.2013 № 58-ФЗ) [8].

В феврале 2012 г. по инициативе Следственного комитета РФ был принят Федеральный закон № 14-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетних» [9].

С принятием этого закона удалось добиться отмены условного осуждения лицам, совершившим преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет, увеличения срока фактического отбытия такими лицами наказания, достаточного для рассмотрения вопроса об их условно-досрочном освобождении, признания презумпции беспомощного состояния лица, не достигшего 12 лет.

Кроме того, Президентом Российской Федерации 28 декабря 2013 года был подписан Федеральный закон № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» [11], который

также подготовлен по инициативе и при активном участии Следственного комитета РФ.

Этим законом усилены правовые гарантии реализации конституционных прав потерпевшего на государственную защиту от преступлений, на доступ к правосудию (решение о признании потерпевшим теперь принимается либо с момента возбуждения уголовного дела, либо с момента получения данных о лице, которому преступлением причинен вред) и компенсацию причиненного ущерба.

Что особенно важно, этот Закон предусматривает дополнительные меры защиты прав несовершеннолетних потерпевших. Установлен единый возраст (до 16 лет), когда участие педагога или психолога в допросе подростка является обязательным. Как показала следственная практика, участие психолога в допросе несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля позволяет в настоящее время получить более полную и достоверную информацию о совершенном преступлении.

Председателем СК РФ дано указание следователям об организации тщательной подготовки к процессуальным действиям с участием несовершеннолетних и получения от них необходимых для расследования сведений в щадящем режиме, исключении случаев необоснованного проведения одних и тех же следственных действий.

Кроме того, со вступлением в силу указанного Федерального закона № 432-ФЗ [11] на следователей возложена обязанность применять видеозапись или киносъемку следственных действий с участием несовершеннолетних потерпевших и свидетелей, что дает возможность оглашать их показания, не вызывая в судебное заседание (тем самым не травмировать психику ребенка).

Несколько слов о международном сотрудничестве Следственного комитета Российской Федерации с компетентными органами иностранных государств.

В структуре Следственного комитета Российской Федерации действует Управление международного сотрудничества, основной задачей которого является обеспечение взаимодействия с компетентными органами иностранных государств и международными организациями в сфере уголовного судопроизводства, в том числе по вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам.

Правовой основой для названной деятельности являются международные договоры Российской Федерации и национальное законодательство, в частности, уголовное и уголовно-процессуальное.

Касаясь вопросов межведомственной координации усилий по борьбе с преступлениями, отмечу, что Следственным комитетом во взаимодействии с Министерством иностранных дел России решается одна из важнейших задач по защите российских граждан, чьи права нарушаются преступлениями, совершаемыми за пределами Российской Федерации.

Так, в соответствии с циркулярным указанием, загранучреждения Министерства иностранных дел информируют Следственный комитет о со-

вершенных преступлениях в отношении наших граждан за рубежом. Полученная информация детально изучается, организуются соответствующие проверки, по итогам которых принимаются процессуальные решения.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 170 [14] в Следственном комитете РФ начата и активно применяется практика непосредственных сношений по вопросам правовой помощи с компетентными органами иностранных государств – участников Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. и Протокола к ней от 28 марта 1997 г.

С учетом необходимости развития и совершенствования межведомственного сотрудничества со следственными органами государств – участников СНГ в 2017 году реализована новая форма сотрудничества – совместное заседание коллегий.

Так, в г. Санкт-Петербурге 27 апреля 2017 года состоялось первое совместное заседание коллегий Следственного комитета Республики Армения, Следственного комитета Республики Беларусь и Следственного комитета России, в ходе которого стороны обсудили результаты совместной работы в области борьбы с преступностью, пути совершенствования такого сотрудничества, а также обменялись накопленным опытом расследования преступлений. По результатам данного заседания сторонами подписано совместное заявление.

Такой трехсторонний формат сотрудничества получил свое дальнейшее развитие. В г. Ереване 18 октября 2017 г. состоялось второе совместное заседание коллегий, на котором совместно обсуждены вопросы:

оптимизации работы, связанной с направлением запросов о правовой помощи по уголовным делам в компетентные органы иностранных государств – участников СНГ;

совместное использование компьютерных технологий в деятельности следственных органов;

расследование и предупреждение преступлений в сфере информационно-телекоммуникационных технологий.

Очередным этапом в развитии сотрудничества с компетентными органами государств – участников СНГ стал подписанный в ходе второго совместного заседания коллегий Меморандум о взаимопонимании между Следственным комитетом Российской Федерации и Следственным комитетом Республики Армения. Он предусматривает сотрудничество сторон по самому широкому кругу вопросов в области противодействия преступности, включая:

направление запросов о предоставлении документов и материалов;

обмен информацией о новых методах экспертных исследований и достижениях в области криминалистики;

обмен опытом работы по организации деятельности следственных органов сторон и другие важные направления взаимодействия.

В заключение отмечу, что Следственный комитет Российской Федерации играет важную роль в обеспечении социально-экономической стабильности в обществе. Следователи идут в ногу со временем, предотвращая негативные явления, встречающиеся на пути развития нашего государства.

Библиографический список

1. Постановление ВЦИК от 11.11.1922 г. «О введении в действие Положения о судоустройстве Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. – 1922. – № 69. – Ст. 902.
2. Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 44. – Ст. 1435.
3. Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 01.07.2010 № 147-ФЗ // www.consultant.ru
4. Федеральный закон от 30 марта 2016 г. № 78-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // www.consultant.ru
5. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // www.consultant.ru
6. «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 24.02.2021) // www.consultant.ru
7. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 27.10.2020) «О Следственном комитете Российской Федерации» // www.consultant.ru
8. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предупреждения торговли детьми, их эксплуатации, детской проституции, а также деятельности, связанной с изготовлением и оборотом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних» от 05.04.2013 № 58-ФЗ // www.consultant.ru
9. Федеральный закон от 29.02.2012 г. № 14-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетних» // www.consultant.ru
10. Федеральный закон от 10.07.2012 г. 107-ФЗ «О внесении изменения в статью 104.2 Уголовного кодекса Российской Федерации» // www.consultant.ru
11. Федеральный закон от 28.12.2013 № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» // www.consultant.ru
12. Федеральный закон от 22 октября 2014 г. № 308-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // www.consultant.ru
13. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации» от 1 августа 2007 года № 1004 (в ред. Указов Президента РФ от 23.10.2008 № 1517, от 17.11.2008 № 1626) // www.consultant.ru
14. Указ Президента РФ от 17.04.2017 № 170 «О центральных органах Российской Федерации, территориальных и иных органах, уполномоченных на осуществление непосредственного взаимодействия с компетентными органами государств – участников Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. и Протокола к ней от 28 марта 1997 г.» // www.consultant.ru
15. Указ Президента Российской Федерации от 01.06.2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» // www.consultant.ru
16. Указ Президента РФ от 14.01.2011 N 38 (ред. от 01.07.2020) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» (вместе с «Положением о Следственном комитете Российской Федерации») // www.consultant.ru

17. Постановление Правительства РФ от 27.08.2013 № 741 «О Дне сотрудника органов следствия Российской Федерации» // www.consultant.ru

18. Архив Правительствующего Сената/сост. П.И. Баранов. – СПб.: Тип. Правит. Сената, 1872. – Т. 1. – XXXI. – 167 с.

19. Письма и бумаги императора Петра Великого. М., 2003. Т. 13. Вып. 2. С. 74–75 и др. // https://drevlit.ru/docs/russia/XVIII/1700-1720/Sledst_organu/text.php

20. Военно-судебный устав (полное издание), выс. утв. 15 мая 1867 г. – М.: Погорелкин, 1868. – 447 с.

21. Советская прокуратура. Сборник документов / Сост.: Метелкина Г.А., Ширяев И.Н.; Отв. ред.: Павлицев К.С., Шишков С.А. – М.: Юрид. лит., 1981. – 288 с.

Для цитирования: *Бастрыкин А.И.* Эволюция следствия в России: история и современность: лекция // *Юридическая мысль.* – 2021. – № 1 (121). – С. 136–154.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.012

Lecture: “Evolution of the investigation in Russia: history and modernity”

A.I. Bastrykin*

Annotation. This lecture contains a historical and theoretical characteristic of the evolution of the organization and activities of the Investigative Committee of the Russian Federation in various spheres of legal regulation of social relations. Historically, the idea of creating an “independent investigation” arose back in the days of Emperor Peter the Great, when the concept of a non-departmental preliminary investigation was formulated, and it was realized only in the 21st century.

Much attention is paid to the analysis of the regulatory framework for the evolution of the investigation, the succession of bodies, specific results in the activities of its bodies, the characteristics of certain types of interaction between law enforcement agencies.

The author considers the separation of the functions of prosecutor's supervision and investigation proceedings to be very positive, which made it possible to achieve the necessary balance of powers. This state is very effectively reflected in the system of protection of the rights and interests of the individual at the stage of pre-trial proceedings.

In general, this is the first time such a global reorganization of the investigative bodies has been carried out.

Key words: Peter's orders, criminal legislation, criminal procedural law, Investigative Committee, prosecutor's office, investigation functions.

Almost 15 years have passed since the birth of a new investigative structure – the Investigative Committee under the Prosecutor's Office of the Russian Federation (the successor of which is the Investigative Committee of Russia, which acquired the status of an independent state body), formed by the Decree

* **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

of the President of the Russian Federation of August 1, 2007 No. No. 1004 [13], as well as 300 years since the inception of the stage of preliminary investigation and the signing by Peter the Great of a model Instruction on the establishment of a system of investigative offices [19].

These memorable dates are of particular importance for the entire system of investigative bodies. They are the starting point for the emergence and development of an independent investigation in Russia, since they radically changed the criminal procedure and gave impetus to its further improvement.

There is a well-known saying: "The new is the well-forgotten old". Our appeal to the origins of the formation of the first non-departmental investigative bodies in Russia confirms this once again.

The very idea of forming a non-departmental investigative body arose at the beginning of the 18th century during the rapid growth of industrial production and trade, the construction of their own factories, manufactories and shipyards, which required significant financial costs and tight control over expenses.

In 1713, in the course of economic reforms carried out by Peter the Great, the first specialized investigative bodies of Russia were established – "major" investigative offices, which, in accordance with the Nakaz of December 9, 1717, were subordinate and accountable directly to Peter I [18].

The complex process of their formation began.

In the Order, for the first time in the practice of domestic criminal proceedings, the investigative offices were prohibited from imposing a criminal punishment and enforcing it, as was done earlier. Based on the results of the investigation, they were ordered to draw up a procedural document, which in the modern criminal process is called an indictment.

Cases of the most dangerous acts encroaching on the foundations of statehood, primarily corruption-related crimes committed by high-ranking officials of state authorities (bribery, embezzlement, official forgery), were attributed to the investigative offices' jurisdiction.

Thus, under Peter I, the concept of a non-departmental preliminary investigation was first formed.

The investigative apparatus was viewed as a law enforcement agency specializing exclusively in the investigation of the most dangerous crimes, endowed in this regard with broad procedural powers, independence and organizational independence from other government bodies.

As a result of the vigorous activity of the first investigative offices in the first quarter of the 18th century, 12 out of 30 Russian governors were under investigation, as well as 11 out of 23 senators on charges of embezzlement (the investigated cases were then submitted to the Senate or military courts and special military investigative presences).

For example, in 1721, following the results of an investigation by officials of the "Major" Investigative Office (I.I. Dmitriev-Mamonov), he was removed from office and sentenced to death by the Government Senate for embezzlement, taking bribes and abuse of office. Siberian governor Matvey Petrovich Gagarin.

Unfortunately, after the reign of Peter the Great, during the second quarter of the 18th – early 19th centuries, there was a deformation of the foundations of the non-departmental investigation laid by him.

After the abolition of the investigative offices, the function of the preliminary investigation began to be considered as an ordinary procedural form of pre-trial proceedings in all categories of criminal cases, regardless of the degree and nature of the social danger of the crime. As a result of such a decrease in the status of the preliminary investigation, the need to endow the investigative apparatus with special procedural powers and provide it with such a guarantee as organizational independence has disappeared.

Therefore, in the period up to 1860, crimes were investigated by, in fact, non-specialized judicial and administrative bodies – the Chief Police Chief Chancellery, the lower zemstvo courts and the deanery boards founded in 1782! In more complex cases, the investigation was entrusted to special officials. It is with this period that the origin and development in Russia of the so-called administrative model of the organization of the investigative apparatus can be linked.

However, already at the beginning of the 19th century, the shortcomings of this model of the investigative apparatus were revealed.

The organizational subordination of the investigative service to the leadership of the Ministry of Internal Affairs (formed during the 11th reform of Alexander I in 1802), one of the central administrative bodies of the 5th administration of the Russian Empire at that time, and the related lack of interest of the department in the criminal prosecution of high-ranking officials persons of public authorities caused a significant increase in corruption and, as a consequence, the accompanying types of crime, primarily economic.

It became obvious that with such a model of organization, the investigative apparatus is able to effectively resist only ordinary crime. In this regard, one of the directions of the judicial reform of 1860 was to search for new forms of organizing the preliminary investigation, different from the administrative model. A return to the Peter's out-of-departmental model of the preliminary investigation was not considered at that time. It was decided to withdraw the investigating authorities from the police and transfer them to the organizational structure of the courts.

In 44 provinces of the Russian Empire, 993 positions of judicial investigators were introduced. This stage in the development of the institution of preliminary investigation is associated with the emergence of the so-called judicial model of organizing one investigative apparatus in Russia. It formed the basis for the organization of the apparatus of military investigators, founded a little later, which, according to the provisions of the Military Judicial Charter of 1867, were attached to the military district courts [20].

Within the framework of this model, the investigative service developed up to the October Revolution of 1917.

During the civil war, commissions of inquiry were created at revolutionary tribunals, at district courts, in the workers 'and peasants' militia and in the organs of the All-Russian Extraordinary Commission for the fight against counter-revolution and sabotage.

According to the Regulations on the Judicial System of the RSFSR of November 11, 1922, the investigative apparatus of the judicial system included: district people's investigators at the people's courts; senior investigators at pro-

vincial courts; investigators on the most important cases at the Supreme Court of the RSFSR and departments of the prosecutor's office of the People's Commissariat of Justice [1].

This model of investigation was characterized by the specifics of the gradual build-up of rigid centralization in the management of the justice authorities.

In 1928, the entire investigative apparatus was transferred to the prosecutor's office (by the decree of the Collegium of the People's Commissariat of Justice of the RSFSR) [21, p. 80].

Further development of the investigative apparatus is associated exclusively with periodic redistribution of the functions of the preliminary investigation between the prosecutor's office and the internal affairs bodies.

Reference. *The separation of the prosecutor's office from the justice system into an independent unified centralized system took place after the adoption of the Constitution of the USSR on December 5, 1936.*

However, since the mid-1960s in scientific circles, attention was drawn to the forgotten non-departmental model of the preliminary investigation, created by Peter I, which was discussed for a long time.

In the course of the implementation of the judicial reform, the concept of which was adopted by the Supreme Soviet of the RSFSR by decree of October 24, 1991, No. 1801-1 [2], the courts were first released from the supervision of prosecutors.

As a continuation of this reform, in September 2007, the Investigative Committee was formed under the Prosecutor's Office of the Russian Federation. The functions of pro-resort supervision and investigation were separated.

However, the Investigative Committee under the Prosecutor's Office of the Russian Federation was still part of the system of prosecutors. Its Chairman was the First Deputy Prosecutor General of the Russian Federation, and the employees of the Investigative Committee under the Prosecutor's Office of the Russian Federation were prosecutors.

But already at this stage, the model of organization of the investigative body was not administrative in its legal essence. It included almost all the traditional elements of the non-departmental model, such as: organizational independence and lack of administrative subordination and accountability to the head of the department; functional independence that ensured the objectivity and impartiality of the investigation.

The final restoration of the Petrine non-departmental model of organizing the investigation occurred when the Federal Law of December 28, 2010 No. 403-FZ "On the Investigative Committee of the Russian Federation" on the basis of the Investigative Committee under the Prosecutor's Office of the Russian Federation was formed by the Investigative Committee of the Russian Federation [7].

These measures made it possible to ensure, on the one hand, greater organizational and functional independence of the investigating authorities, and, on the other, increase the objectivity and impartiality of the prosecutor himself, which had a positive effect on the state of legality in the field of criminal proceedings and ensuring the rights and freedoms of its participants.

On January 15, 2011, on the basis of the Decree of the President of the Russian Federation of January 14, 2011 No. 38 "Issues of the activities of the Investigative Committee of the Russian Federation" [16], the Regulation on the Investigative Committee of the Russian Federation came into force.

The new investigative structure included not only territorial, but also military, transport, specialized investigative directorates and departments.

Today, the Investigative Committee of the Russian Federation operates in the legal status of a federal state body exercising powers in the field of criminal proceedings in accordance with the legislation of the Russian Federation and is subordinate to the President of the Russian Federation.

It is symbolic that the independence of the Investigative Committee in 2011 coincided with the 150th anniversary of the judicial reform of Alexander II in Russia, when the judiciary was completely separated from the administrative one, and the judicial investigation – from the police.

It is also significant that from 1867 to 1917. On the site of the St. Petersburg Academy of the Investigative Committee, the opening of which took place on September 1, 2016, the Alexander Military Law Academy was located. Its graduates, after three years of study of military criminal laws, military criminal justice, military administrative laws of criminal law and legal proceedings, were given the opportunity to hold positions in the military judicial department.

The connection of times continues – the concept of the formation of extra-departmental investigative bodies, laid down by Peter the Great and is being implemented already in our time.

In 2013, on the initiative of the Investigative Committee of the Russian Federation, a professional holiday for the country's investigators was established – the Day of an employee of the investigative bodies of the Russian Federation, which is celebrated on July 25 (the basis is taken by the day Peter I founded the investigative office of Mikhail Ivanovich Volkonsky – July 25, 1713) ... This professional holiday of investigators (regardless of their departmental affiliation) was established by the Decree of the Government of the Russian Federation of August 27, 2013 No. 741 [17].

Large-scale reforms and implementation of national projects require high quality investigative work so that the human rights potential of investigators really strengthens the mechanism of justice and stability in society.

At the present stage, the main tasks of the Investigative Committee of the Russian Federation include:

development of measures for the formation of state policy in the field of implementation of the legislation of the Russian Federation on criminal proceedings;

ensuring the legality of the preliminary investigation and the protection of human and civil rights and freedoms;

organization and implementation, within the limits of their powers, of identifying the causes and conditions that contribute to the improvement of crimes, taking measures to eliminate them;

prompt and high-quality investigation of crimes in accordance with the jurisdiction established by the Criminal Procedure Code of the Russian Federation; ensuring, within the limits of their powers, international legal cooperation.

Our work is focused on solving the most important tasks in combating especially dangerous crimes – official abuse and corruption, including in the country's defense-industrial complex, extremist crimes, terrorism, on the suppression of criminal acts that violate the rights and interests of minors, on the protection of the labor rights of citizens.

Once again, we note that the purpose of the formation of a non-departmental investigative body – the Investigative Committee of the Russian Federation was a clear separation of the functions of investigation and supervision over it, which, of course, increased their quality and objectivity.

A significant improvement in the quality of the preliminary investigation is evidenced, for example, by the fact that the number of criminal cases that were returned for revision by the courts, in comparison with 2006, that is, before the reform, decreased three times (from 5,047 cases to 1,060).

The same can be said about the positive dynamics of solving crimes of past years.

In total, during the period from 2007 to 2017, almost 67 thousand crimes (66,903) were solved during the investigation, criminal cases on which were suspended in previous years and, as they say, lay motionless. Among them – 7,052 murders and 3,768 facts of deliberate infliction of grievous bodily harm, resulting in the death of the victim.

These results of our work have significantly increased the level of public confidence in the activities of the Investigative Committee of the Russian Federation.

To work with the population in the structure of the central office, the Reception of the Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation operates, in the regions there are public Receptions of the Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation, “hotlines”, the Internet reception of the Investigative Committee of the Russian Federation and a direct telephone line of citizens with Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation.

In addition, we use other organizational forms for public relations, including meetings with members of the Public and Scientific Advisory Councils under the Investigative Committee of the Russian Federation, with members of the Advisory Board of the Investigative Committee of the Russian Federation on providing assistance to orphans and children, those left without the care of their parents, as well as the Coordinating Council of the Investigative Committee of the Russian Federation for rendering assistance to children affected by disasters and wars.

Our relations with the Ombudsman for Human Rights in the Russian Federation, with whom a Cooperation Agreement was signed in 2016, are actively developing.

Significant work has been done to suppress extremism and terrorist attacks. Suffice it to say that over the past 10 years, investigators of the Investigative Committee of the Russian Federation have sent over 2,600 criminal cases of extremist crimes and over 700 cases of terrorism to court.

There are many examples of successful work. They are covered in detail by the media.

From the first days of the work of the Investigative Committee of the Russian Federation, much attention has been paid to the organization of forensic activities, as well as high-quality forensic support for the disclosure and investigation of crimes, including those committed in previous years.

Taking into account the development of digital technologies, we have made great strides in providing forensic and special equipment. The arsenal of our forensic units consists of advanced high-tech equipment of both domestic and foreign production, including unmanned aerial vehicles for photographing and video filming of large areas and searching for missing people, equipment complexes for search operations in water and underground, portable spectrometers for the identification of various types of substances.

The role of forensic investigators in organizing the disclosure of crimes is high. The entire long history of the forensic service in the system of the prosecutor's office, and then in the system of the Investigative Committee of the Russian Federation, shows that forensic investigators play an important role in organizing the disclosure of crimes committed in conditions of non-obviousness, in the technical support of investigative activities, in improving professional knowledge and the skills of investigators.

To date, all conditions have been formed for further improving the quality of the work of forensic investigators. Their powers are enshrined in the criminal procedure law.

Currently, the Research Institute of Criminalistics of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation is implementing several promising areas of research in the field of scientific and methodological support for investigative and forensic activities.

For example, given the increased danger of terrorist and extremist manifestations and the fact that crimes of an extremist and terrorist nature are often associated with the circulation and use of weapons, the Research Institute of Criminalistics is developing new methods for researching weapons and traces of their use.

It should also be noted that in the system of the Investigative Committee of the Russian Federation there are six district DNA laboratories deployed in the North Caucasian, Far Eastern, Volga, Ural, Siberian and Northwestern Federal Districts.

Thanks to this equipment, in 10 months of 2017, 93% of murders were solved across the country. At the same time, the detection rate of causing grievous bodily harm with a fatal outcome is 96%, and that of rape – more than 98%.

It is obvious that the further reduction of the crime rate in the country, the well-being and safety of citizens directly depends on our efforts.

A few words about the contribution of the Investigative Committee of the Russian Federation to ensuring the economic security of the country.

During our activity as an independent federal state body, more than 63 thousand criminal cases on corruption-related crimes were sent to court.

More than 36.5 thousand of them are against officials and more than 25.5 thousand are criminal cases against bribe-givers.

In pursuance of the instructions of the President of the Russian Federation, significant efforts of the Investigative Committee of the Russian Federation are aimed at suppressing crimes in the military-industrial complex.

Thus, the Investigative Committee, using criminal law measures, managed to return to the state, represented by the Russian Ministry of Defense, the shares of the 31st State Design Institute for Special Construction, sold below market value in the amount of about 300 million rubles, as well as return the oil transshipment complex to the state Cape Mokhnatkina in the Murmansk region, which was also sold at a significantly reduced (by 242 million rubles) cost.

I must say that when the aforementioned abuses are identified, we act in close cooperation with the Russian Ministry of Defense, Rosfinmonitoring, the Accounts Chamber, the Federal Tax Service, the Federal Security Service, the Russian Ministry of Internal Affairs, which leads to positive results.

So, according to the materials of the investigation of the Main Military Investigation Department of the Investigative Committee of the Russian Federation in April 2015 for committing fraud and causing damage to the state in the amount of over 714 million rubles. the former general-rector of the strategic telecommunications company Voentelcom (Tamodin) and the former manager of this company (Pobezhimov) were sentenced to long terms of imprisonment. The civil claim against them was satisfied by the court in full.

Together with the Ministry of Internal Affairs, the Federal Security Service of Russia and the prosecutor's office, significant efforts of the investigators of the Investigative Committee of the Russian Federation are aimed at counteracting the so-called kickbacks in the field of procurement for state and municipal needs.

Thus, in August 2016, the evidence collected by the Main Military Investigation Department of the Investigative Committee of the Russian Federation was recognized by the court as sufficient for a conviction for committing fraud and commercial bribery to the former General Director of the Slavyanka enterprise and the founder of the Joint Stock Company Security and Communication A. Yelkin. He made fake invoices for allegedly supplied building materials for the needs of the Russian Ministry of Defense, and also received money from various companies in the form of "kickbacks" in the amount of 130 million rubles.

In the same case, a guilty verdict was passed on A. Lugansky, Director General of the Security and Communications Joint-Stock Company, K. Lapshin, Head of the Slavyanka Maintenance Department, and N. Ryabykh, Temporary Head of the Economic Department of the Russian Defense Ministry. The court fully satisfied the civil claim, obliging the convicts to reimburse the state more than 83 million rubles damage caused.

Our further efforts will be aimed at identifying such disguised schemes of embezzlement of budgetary funds and suppressing the purchase of equipment and the execution of work at inflated prices.

In general, it can be said without exaggeration that we have managed to inflict significant damage on organized crime.

For the period from 2011 to the present, 367 criminal cases on organized corruption groups and 25 on criminal communities (criminal organizations) were sent to the court.

For example, we have completed an investigation into 14 members of the criminal community operating in the Komi Republic under the leadership of the former head of the subject V. Gaizer.

The leaders and members of the community committed crimes aimed at taking possession of highly profitable enterprises in the region or establishing control over them with the aim of illicit enrichment. They fraudulently stole shares of the Zelenetskaya Poultry Farm, as well as the funds of the Investment Projects Support Fund. The investigation established a number of facts of receiving bribes by the accused from entrepreneurs for general patronage.

In order to ensure compensation for the damage caused by the crimes, the investigation in the framework of pre-trial proceedings arrested the property and funds of the accused and legal entities affiliated with them for a total amount of 4.5 billion rubles.

In general, in criminal cases of corruption crimes, the RF IC was able to achieve a significant increase in compensation for damage.

Over the period from 2011 to October 2017, over 26.5 billion rubles were reimbursed. In addition, for the amount of more than 47.5 billion rubles, seizure was imposed on the property of the accused, with respect to 4,256 accused with a special legal status, criminal cases were sent to court. Among them are 500 investigators from various departments, 103 prosecutors, 405 lawyers, 2,736 deputies of local self-government bodies and heads of municipal formations, 78 deputies of the legislative bodies of the constituent entities of Russia and 28 judges.

We seek the exposure and punishment of any bribe taker, regardless of his official position.

So, in 2017, a verdict was passed against a member of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation K. Tsybko (according to part 6 of article 290 of the Criminal Code of the Russian Federation) for taking bribes totaling more than 21 million rubles. He was sentenced to 9 years in prison with a fine of 70 million rubles. This is the first time in the modern investigative practice of Russia when an acting senator has been brought to justice.

Earlier, the former governor of the Tula region (V. Dudka), the former deputy governor of the Tomsk region (Trubitsyn) and the head of the Pervomaisky district of the Tomsk region (Pristavka) were convicted of corruption crimes; Deputy Governor of the Novgorod Region (Nechaev); former mayors of Yaroslavl (Urlashov) and Blagoveshchensk (Migulya); former head of the city of Pokrov, Vladimir region (Sas).

Based on the results of our investigation, a conviction was also passed on the former Deputy Minister of Finance of the Government of the Moscow Region (V. Nosov), who was found guilty of embezzlement and criminal legalization of funds allocated for the development of the mortgage lending system.

In February of this year, a conviction was passed on the former deputy chairman of the Ivanovo City Duma (Morozov), who demanded money from en-

trepreneurs for the allocation of land plots for lease necessary for commercial activities.

Based on the extensive investigative practice, we clearly see the shortcomings in the criminal legislation that impede the more effective work of law enforcement agencies, and we try to immediately respond to them.

Already in the course of the implementation of the first National Anti-Corruption Plan, the proposals of the Investigative Committee on the prevention of raider seizures of enterprises were implemented, which made it possible to criminalize the illegal actions that make up the so-called gray raiding schemes.

So, on the initiative of the Investigative Committee of the Russian Federation, the Criminal Code of the Russian Federation was supplemented with legal norms in accordance with the Federal Law "On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and Article 151 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation" dated July 1, 2010 No. 147-FZ [3], aimed at improving the efficiency of countering raiding, namely by articles: 170.1 (falsification of the unified state register of legal entities, the register of securities holders or the depository accounting system), 185.5 (falsification of the decision of the general meeting of shareholders (participants) of a business company or the decision of the board of directors (supervisory board) of a business company), 285.3 (entering deliberately false information in the unified state registers), as well as part three of Article 185.2 (violation of the procedure for recording rights to securities) of the Criminal Code of the Russian Federation.

These articles now make it possible to bring raiders to criminal liability already at the initial stages of seizure of property, anticipating the onset of consequences in which the reclamation of seized property is limited by the institution of protection of a bona fide acquirer.

We have prepared scientific-practical and educational-methodological manuals on the issues of combating corruption and raiding, including such as "Peculiarities of detection, disclosure and investigation of raider seizures of property complexes", "Qualification of crimes related to legalization (laundering) funds or other property acquired by criminal means", and a number of others.

On the initiative of the RF IC, a law was adopted that provides for the introduction of criminal liability for the creation and management of financial pyramids (Federal Law of March 30, 2016 No. 78-FZ "On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and Article 151 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation") [4]. The Criminal Code of the Russian Federation was supplemented by Art. 172.2 (organization of activities to attract funds and (or) other property).

These norms are of fundamental importance for ensuring the financial security of society and the state, especially in the context of the "anti-crisis measures" being taken by the Government of the Russian Federation.

It should be emphasized that the Federal Law No. 107-FZ of July 10, 2012 "On Amending Article 104.2 of the Criminal Code of the Russian Federation", prepared by the Investigative Committee of the Russian Federation, came into force, which expanded the scope of the confiscation of property [10] ... Currently, there is a possibility of confiscation of other personal property of the con-

victed person for an appropriate amount in case of insufficient funds from the guilty person (Article 104.2 “Confiscation of monetary funds or other property in exchange for an item subject to confiscation”).

As for the investigation of other crimes in the economic sphere, primarily tax crimes, at the initiative of the Investigative Committee of the Russian Federation in 2014 amendments were made to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation changing the procedure for initiating criminal cases on such crimes (Federal Law of October 22 2014 No. 308-FZ) [12]. According to these amendments, the reason for initiating a criminal case may be materials sent not only by the tax authority, but also by the bodies carrying out operational-search activities.

Despite the significant liberalization of tax legislation, the new norms of the law have already yielded positive results. For example, the reimbursement of damage from tax crimes doubled and amounted to 32 and a half billion rubles for the full year 2016, in addition, the investigators arrested property worth almost 8 billion rubles. For 9 months of 2017, over 32 billion 200 million rubles were reimbursed, the investigators arrested property worth almost 9 billion rubles.

Despite the results achieved, the analysis of law enforcement practice, which was discussed at the meeting of the Presidium of the Council under the President of the Russian Federation for Combating Corruption on June 27, 2017, showed the urgent need to improve legislation on compensation for damage caused by corruption offenses and repatriation from abroad capital received as a result of such crimes.

I believe that it is not possible to achieve tangible results in this area without creating effective legal mechanisms for extraterritorial criminal prosecution of legal entities, since large criminal funds are almost always transferred abroad through legal entities and transferred to the accounts of foreign companies.

One of the prerequisites for the provision of international legal assistance in criminal cases is that the act under investigation must be criminally punishable both in the country initiating the international request and in the executing country and have signs of the subject of the crime (the principle of double criminality) ... At the same time, in all countries of Europe, Anglo-American law and many other states, including the post-Soviet space, a legal entity is considered as an independent subject of crime.

In Russia, there is no criminal liability of legal entities. Instead, administrative responsibility was introduced. However, international conventions, agreements and other international treaties in the field of legal assistance do not provide for cooperation in cases of administrative offenses.

In addition, the indicated corruption acts in international law are defined exclusively as dangerous transnational crimes, and not administrative offenses. Therefore, cooperation on their investigation within the framework of administrative proceedings is impossible.

The resulting legal conflict prevents the so-called ex-territorial criminal prosecution by Russian law enforcement agencies of companies registered in foreign jurisdictions, and, accordingly, makes it impossible to foreclose on their property.

The absence of this legal institution in Russian legislation also leads to problems in national law enforcement practice.

Thus, the initiation on the fact of one and the same act committed by an individual on behalf of or in the interests of an organization, two processes (criminal and administrative), entails an irrational expenditure of forces and funds of law enforcement agencies.

In addition, in cases of an administrative offense, it is not provided for the possibility of seizing the organization's bank accounts, but only for goods, vehicles or other things (Article 27.14 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation) [5].

An administrative offense case, as a rule, is initiated after a sentence is passed to an individual. As a result of these legislative gaps, individuals who actually control the company withdraw funds and other property from its accounts, after which there is nothing to collect as state revenue.

Currently, in connection with the appeal of the Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation in the relevant committees of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation (on security and combating corruption, as well as on state building and legislation), issues are being considered to eliminate the indicated gaps in the legislation that impede effective compensation for damage and return of capital acquired by criminal means exported abroad.

Another equally important task is effective counteraction to such a socially dangerous "crime" as non-payment of wages.

In this area, the investigators of the Investigative Committee of the Russian Federation managed to increase the amount of compensated damage from 1.5 to almost 3 billion rubles by the beginning of 2017. In addition, at the request of the investigators, property worth over RUB 1,600 million was seized, which is six times more than in 2015.

In the current year, the investigative bodies of the Investigative Committee of the Russian Federation were processing 2,777 criminal cases on crimes of this category. During the preliminary investigation and pre-investigation check, 3 billion 255 million 315 thousand rubles were reimbursed.

On the basis of investigative practice, a number of proposals have been prepared for improving the criminal legislation in this area.

So, it is proposed to provide as a basis for exemption from criminal liability of the head of an organization or an employer who is an individual, the repayment in full of overdue arrears of wages, pensions, scholarships, allowances and other social payments until the end of the preliminary investigation.

One of the burning topics of concern to our citizens is the problem of ensuring fair justice, objective preliminary and judicial investigation.

An analysis of the investigative and judicial practice has shown the urgent need to improve the legislation on criminal proceedings in the direction of strengthening guarantees that ensure the fairness of justice.

The organizational and functional separation of the preliminary investigation and prosecutor's supervision allowed both the investigator and the prosecutor to be more objective and impartial.

But only the next step will make it possible to finally get away from the accusatory bias – the introduction of the truth into the criminal process as a guideline of proof for all participants in criminal proceedings, representing the state, when the law unambiguously sets the task for the investigator, prosecutor and court to complete, objectively and comprehensively understand the event and take all measures aimed at finding the truth.

The purpose of criminal proceedings for these participants, despite the differences in their functions in the adversarial process, is the same. It is formulated in Art. 6 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation is the accusation of persons who have committed a crime, and the protection of innocent people from it [6]. This goal can be achieved only when the legal assessment of the offense is based on true data about the event of the crime and when the fate of a person does not depend on the eloquence of the parties. This is impossible without clarifying the actual circumstances of the criminal case as they were in reality that is, establishing the objective truth in the case. The adoption of the final decision on the basis of inaccurate data leads to an incorrect criminal-legal assessment of the act, the conviction of the innocent or the acquittal of the perpetrator.

The orientation of the process of proving in a criminal case towards achieving objective truth is a prerequisite for the correct resolution of a criminal case and the administration of fair justice. However, the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation does not contain a requirement for public legal entities to take all possible measures aimed at finding it.

In this regard, it is proposed to revive in criminal proceedings the traditions that found their embodiment in the judicial reforms of 1860, based on the inextricable connection of justice with truth.

It is no secret that the modern Russian process at the stage of litigation is copying the Anglo-American model of pure competition. The court is assigned the role of a passive observer. After examining the evidence presented by the parties and listening to their opinion, the judge makes a decision based on the strength of the logical argumentation of the position of each of the parties. In such a process, the court should not be active in collecting evidence and eliminate their incompleteness, even to the detriment of reliable knowledge about the event of the crime.

And, unfortunately, a whole generation of Russian judges has grown up on this model.

At the same time, in contrast to the Anglo-American, the Romano-Germanic model of criminal procedural proof, to which the Russian criminal proceedings traditionally gravitate, is based on the priority of reliable (objectively true) knowledge of the crime event. The truth in such a process is objective. And only when it is impossible to achieve it (when all means of collecting evidence have been exhausted) are legal fictions applied, including the presumption of innocence. Thus, the priority in the Romano-Germanic criminal process is precisely the objective, and not the formal-legal truth.

Russian pre-trial proceedings, as well as the Romano-Germanic pre-trial criminal proceedings in general, are of a search, not adversarial nature. The dominant subject of evidence at this stage of the proceedings is the preliminary

investigation body. As a result, at the trial stage, the defense side initially finds itself in a worse position than the prosecution side, which by this time already has the entire arsenal of evidence for criminal prosecution.

In this regard, I would like to note that pure adversariality presupposes not only the separation of the well-known three procedural functions (defense, accusation and resolution of the case), but also the mandatory equality of the parties, including their procedural possibilities. Only then can the adversarial process be completely fair.

In this regard, the Investigative Committee of the Russian Federation has prepared a draft law "On Amendments to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation in connection with the introduction of the institution of establishing objective truth in a criminal case". The draft law proposes a model of balanced adversariality, orienting public-law subjects of proof (not only the court, but also the inquiry officer, investigator and prosecutor) to an active and impartial role in the knowledge of the truth in the case.

One of the main tasks of the Investigative Committee is to protect the rights of minors.

Since the adoption of the National Strategy for Action for Children in 2012 [15], we have all seen how timely the decision of the country's leadership to focus on this acute area of social policy was. For each fact of violence against children, we immediately conduct a check and use criminal law to restore justice.

For example, since the beginning of 2012, when criminal cases on grave and especially grave crimes committed against minors were transferred to the investigators of the Investigative Committee, over 45 thousand cases of such crimes have already been sent to court.

There is no need to prove that minors, including orphans, children in orphanages and boarding schools – one of the most vulnerable categories of citizens of the country, need special protection of the state in the field of health care, education, upbringing, cultural development, family protection and traditional family values, information security, prevention of deviant behavior.

Our common task is to solve the whole complex of criminological, criminal-legal, organizational problems aimed at the effective functioning and further improvement of the system for the prevention of crimes against underage citizens of our country.

As you know, on April 5, 2013, the President of the Russian Federation signed a number of federal laws, in the preparation of which the Investigative Committee took an active part.

These laws, in particular, introduced measures aimed at preventing the sale of children, their exploitation, child prostitution, as well as activities related to the production and circulation of materials with a pornographic image of minors (Federal Law of 05.04.2013 No. 58-FZ) [8] ...

In February 2012, on the initiative of the Investigative Committee of the Russian Federation, Federal Law No. 14-FZ was adopted "On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the

Russian Federation in order to increase liability for sexual crimes committed against minors”. [9].

With the adoption of this law, it was possible to achieve the abolition of conditional conviction for persons who committed crimes against the sexual inviolability of minors under the age of fourteen, an increase in the period of actual serving by such persons of punishment, sufficient to consider the issue of their parole, recognition of the presumption of a helpless state a person under 12 years of age.

In addition, on December 28, 2013, the President of the Russian Federation signed Federal Law No. 432-FZ “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Order to Improve the Rights of Victims in Criminal Proceedings” [11], which was also prepared on the initiative and with the active participation of the Investigative Committee of the Russian Federation.

This law strengthened the legal guarantees for the implementation of the constitutional rights of the victim to state protection against crimes, to access to justice (the decision on recognition as a victim is now taken either from the moment a criminal case is initiated, or from the moment of obtaining data on the person to whom the crime was inflicted harm) and compensation for damage caused.

Most importantly, this Law provides for additional measures to protect the rights of juvenile victims. A uniform age has been established (up to 16 years) when the participation of a teacher or psychologist in the interrogation of a teenager is mandatory. As the investigative practice has shown, the participation of a psychologist in the interrogation of a minor victim or witness allows at present to obtain more complete and reliable information about the crime committed.

The Chairman of the Investigative Committee of the Russian Federation instructed the investigators to organize thorough preparation for procedural actions with the participation of minors and receive from them the information necessary for the investigation in a sparing mode, excluding cases of unreasonable carrying out of the same investigative actions.

In addition, with the entry into force of the specified Federal Law No. 432-FZ [11], investigators are obliged to use video recording or filming of investigative actions with the participation of underage victims and witnesses, which makes it possible to read out their testimonies without calling them into the court session (thereby not traumatize the psyche of the child).

A few words about the international cooperation of the Investigative Committee of the Russian Federation with the competent authorities of foreign states.

In the structure of the Investigative Committee of the Russian Federation, there is an International Cooperation Department, the main task of which is to ensure interaction with the competent authorities of foreign states and international organizations in the field of criminal proceedings, including on the provision of legal assistance in criminal cases.

The legal basis for this activity is the international treaties of the Russian Federation and national legislation, in particular, criminal and criminal procedure.

Regarding the issues of interdepartmental coordination of efforts to combat crimes, I note that the Investigative Committee, in cooperation with the Ministry of Foreign Affairs of Russia, is solving one of the most important tasks of protecting Russian citizens whose rights are violated by crimes committed outside the Russian Federation.

Thus, in accordance with the circular directive, the foreign missions of the Ministry of Foreign Affairs inform the Investigative Committee about the crimes committed against our citizens abroad. The information received is studied in detail, appropriate checks are organized, based on the results of which procedural decisions are made.

In accordance with the Decree of the President of the Russian Federation of April 17, 2017 No. 170 [14], the Investigative Committee of the Russian Federation has begun and is actively applying the practice of direct communication on legal assistance issues with the competent authorities of foreign states – parties to the Convention on Legal Assistance and Legal Relations in Civil, family and criminal cases of January 22, 1993 and the Protocol thereto of March 28, 1997

Taking into account the need to develop and improve interdepartmental cooperation with the investigative bodies of the CIS member states, a new form of cooperation was implemented in 2017 – a joint meeting of the collegiums.

So, in St. Petersburg on April 27, 2017, the first joint meeting of the collegiums of the Investigative Committee of the Republic of Armenia, the Investigative Committee of the Republic of Belarus and the Investigative Committee of Russia was held, during which the parties discussed the results of joint work in the field of combating crime, ways to improve such cooperation, and also exchanged the accumulated experience of investigating crimes. As a result of this meeting, the parties signed a joint statement.

This trilateral format of cooperation has been further developed. The second joint meeting of the collegiums was held in Yerevan on October 18, 2017, at which the following issues were jointly discussed:

- optimization of work related to sending requests for legal assistance in criminal cases to the competent authorities of foreign states – members of the CIS;
- joint use of computer technologies in the activities of investigative bodies;
- investigation and prevention of crimes in the field of information and telecommunication technologies.

The next stage in the development of cooperation with the competent authorities of the CIS member states was the Memorandum of Understanding signed during the second joint meeting of the collegiums between the Investigative Committee of the Russian Federation and the Investigative Committee of the Republic of Armenia. It provides for cooperation of the parties on the widest range of issues in the field of combating crime, including:

- sending requests for the provision of documents and materials;
- exchange of information on new methods of expert research and advances in the field of forensic science;

exchange of experience in organizing the activities of the investigative bodies of the parties and other important areas of interaction.

In conclusion, I would like to note that the Investigative Committee of the Russian Federation plays an important role in ensuring socio-economic stability in society. Investigators keep pace with the times, preventing negative phenomena that occur on the path of development of our state.

Bibliographic list

1. Resolution of the All-Russian Central Executive Committee of 11.11.1922 "On the introduction into force of the Regulation on the Judicial System of the RSFSR" // SU of the RSFSR. 1922. No. 69. Art. 902.

2. Resolution of the Supreme Council of the RSFSR dated 24.10.1991 No. 1801-1 "On the Concept of Judicial Reform in the RSFSR" // Vedomosti SND and the Supreme Council of the RSFSR. 1991. No. 44. Art. 1435.

3. Federal Law "On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and to Article 151 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation" dated 01.07.2010 No. 147-FZ // www.consultant.ru

4. Federal Law of March 30, 2016 No. 78-FZ "On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and Article 151 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation" // www.consultant.ru

5. "Code of the Russian Federation on Administrative Offenses" dated 30.12.2001 No. 195-FZ (as amended on 09.03.2021) // www.consultant.ru

6. "Criminal Procedure Code of the Russian Federation" dated 18.12.2001 No. 174-FZ (as amended on 24.02.2021) // www.consultant.ru

7. Federal Law of 28.12.2010 No. 403-FZ (as amended on 27.10.2020) "On the Investigative Committee of the Russian Federation" // www.consultant.ru

8. Federal Law "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in order to prevent the sale of children, their exploitation, child prostitution, as well as activities related to the production and circulation of materials or objects with pornographic images of minors" dated 05.04.2013 No. 58- FZ // www.consultant.ru

9. Federal Law of February 29, 2012, No. 14-FZ "On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation in order to increase liability for sexual crimes committed against minors" // www.consultant.ru

10. Federal Law of 10.07.2012 No. 107-FZ "On Amendments to Article 104.2 of the Criminal Code of the Russian Federation" // www.consultant.ru

11. Federal Law of 28.12.2013 No. 432-FZ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in order to improve the rights of victims in criminal proceedings" // www.consultant.ru

12. Federal Law of October 22, 2014 No. 308-FZ "On Amendments to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation" // www.consultant.ru

13. Decree of the President of the Russian Federation "Issues of the Investigative Committee under the Prosecutor's Office of the Russian Federation" dated August 1, 2007 No. 1004 (as amended by Decrees of the President of the Russian Federation No. 1517 dated October 23, 2008, No. 1626 dated November 17, 2008) // www.consultant.ru

14. Decree of the President of the Russian Federation of 17.04.2017 No. 170 "On the central bodies of the Russian Federation, territorial and other bodies authorized to carry out direct interaction with the competent authorities of the states parties to the Convention on Legal Assistance and Legal Relations in Civil, Family and crimi-

nal cases of January 22, 1993 and the Protocol to it of March 28, 1997” //www.consultant.ru

15. Decree of the President of the Russian Federation dated 01.06.2012 No. 761 “On the National Strategy of Action in the Interests of Children for 2012–2017” //www.consultant.ru

16. Decree of the President of the Russian Federation of 14.01.2011 N 38 (as amended on 01.07.2020) “Issues of the activities of the Investigative Committee of the Russian Federation” (together with the “Regulations on the Investigative Committee of the Russian Federation”) //www.consultant.ru

17. Decree of the Government of the Russian Federation of August 27, 2013 No. 741 “On the Day of an employee of the investigation bodies of the Russian Federation” //www.consultant.ru

18. Archive of the Governing Senate / comp. P.I. Baranov. St.Petersburg: Type. Govt. Senate, 1872. Т. 1. XXXI. 167 p.

19. Letters and papers of Emperor Peter the Great. Moscow, 2003. Т. 13. Iss. 2. P. 74–75 and others // https://drevlit.ru/docs/russia/XVIII/1700-1720/Sledst_organ/text.php

20. Military Judicial Charter (complete edition), high. approved May 15, 1867. Moscow: Pogorelkin, 1868. 447 p.

21. Soviet prosecutor's office. Collection of documents / Comp.: Metelkina G.A., Shiryayev I.N.; Resp. ed.: Pavlishchev K.S., Shishkov S.A. Moscow: Jurid. lit., 1981. 288 p.

For citation: Bastrykin A.I. Evolution of investigation in Russia: history and modernity: lecture // Legal thought. 2021. No. 1 (121). P. 154–171.

DOI: 10.47905/MATGIP.2021.121.1.012



АВТОРСКИЙ УКАЗАТЕЛЬ ЗА 2020 ГОД

Ф.И.О.	Наименование публикации	Номер, страницы
12.00.01 – Теория и история права и государства, история учений о праве и государстве		
<i>Антонова К.Е.</i>	Правовой статус лечащего врача в современной России: сравнительный анализ законодательства в сфере охраны здоровья 1993 и 2011 годов	№ 1 с. 10–24
<i>Ахунов Д.Р.</i>	Платон об идеальном государстве	№ 1 с. 25–32
<i>Ахвердян А.Г.</i>	Справедливость как результат обеспечения баланса прав и обязанностей	№ 3 с. 10–15
<i>Артюхов Э.Э.</i>	Реализация контрольно-надзорных функций государственными органами в период пандемии коронавируса (COVID-19)	№ 4 с. 10–24
<i>Артюхов Э.Э.</i>	К вопросу о теоретических истоках иррационализма школы «возрожденного естественного права» (от Савиньи к Новгородцеву и Вышеславцеву)	№ 4 с. 25–36
<i>Бирюкова Г.М.</i>	Психологические аспекты изучения коррупции	№ 3 с. 16–32
<i>Борзов А.А.</i>	Философско-правовые учения Марсилиа Падуанского о государстве	№ 3 с. 33–43
<i>Винокуров В.А.</i>	Безопасность государства и право человека на проживание на исконной территории, признанной особо охраняемой	№ 3 с. 44–58
<i>Воробьев С.М.</i>	Влияние информационно-правовой политики на правосознание личности в условиях действия информационной зависимости: теоретико-правовые аспекты	№ 2 с. 9–26
<i>Гиреев Д.Т.</i>	Институт защиты персональных данных человека и гражданина в цифровой среде	№ 4 с. 37–46
<i>Грунин А.Г.</i>	Влияние синергетических подходов на возмещение ущерба в современном социальном государстве	№ 4 с. 47–55
<i>Дусаев Р.Н.</i>	Особенности формирования доходной части бюджетов финляндских муниципалитетов после реформы 1995 года	№ 3 с. 59–73
<i>Егорова О.О.</i>	Влияние синергетических подходов на возмещение ущерба в современном социальном государстве	№ 4 с. 47–55

<i>Ивлиев П.В.</i>	Проблемы использования «технических средств записи информации» журналистами СМИ: нормативно-правовая база и судебная практика	№ 2 с. 27–35
<i>Калашникова И.А.</i>	Лицензирование, аттестация и аккредитация как элементы контроля качества образования	№ 1 с. 33–50
<i>Кевро М.Н.</i>	Оптимизация контрольно-надзорных органов исполнительной власти в Российской Федерации	№ 4 с. 56–65
<i>Комаров С.А.</i>	Влияние информационно-правовой политики на правосознание личности в условиях действия информационной зависимости: теоретико-правовые аспекты	№ 2 с. 9–26
<i>Куксин И.Н.</i>	Дополнительные полномочия органов прокуратуры Российской Федерации в противодействии коррупции: проблемы и перспективы.....	№ 2 с. 36–45
<i>Латыпова Н.С.</i>	Платон об идеальном государстве	№ 1 с. 25–32
<i>Масленников Д.В.</i>	Диалектика субъективного и объективного в обосновании права классиками немецкой философии	№ 3 с. 74–91
<i>Мангильдина Н.А.</i>	Правовая политика в сфере юридической ответственности за экологические правонарушения	№ 4 с. 66–74
<i>Маркова Н.А.</i>	Государственно-правовое регулирование санитарно-экологического состояния городов в Российской империи	№ 4 с. 75–86
<i>Муравьева Е.С.</i>	Злоупотребление правом: понятие и правовые последствия.....	№ 2 с. 46–56
<i>Пронина К.Ю.</i>	Отдельные аспекты взаимодействия правовой и политической культуры.....	№ 2 с. 57–65
<i>Резнова М.Б.</i>	Диалектика субъективного и объективного в обосновании права классиками немецкой философии	№ 3 с. 74–91
<i>Солодовникова А.В.</i>	Государственно-правовое регулирование санитарно-экологического состояния городов в Российской империи	№ 4 с. 75–86
<i>Туманов Р.В.</i>	Особенности формирования доходной части бюджетов финляндских муниципалитетов после реформы 1995 года	№ 3 с. 59–73
<i>Хабибулаев А.Х.</i>	Становление и развитие отечественного законодательства о морской перевозке грузов в период конца XVII до периода правления Екатерины II	№ 3 с. 92–114

<i>Хабибулаев А.Х.</i>	Становление морского торгового дела в России: исторический опыт	№ 4 с. 87–97
<i>Хода В.Д.</i>	Дополнительные полномочия органов прокуратуры Российской Федерации в противодействии коррупции: проблемы и перспективы.....	№ 2 с. 36–45
<i>Чернышов А.В.</i>	Исторические этапы формирования приказа как правового акта органа государственного управления.....	№ 3 с. 115–128
<i>Шафигулин К.В.</i>	Безопасность государства и право человека на проживание на исконной территории, признанной особо охраняемой.....	№ 3 с. 44–58

**12.00.02 – Конституционное право,
конституционный судебный процесс; муниципальное право**

<i>Винокуров В.А.</i>	Требования к лицам, осуществляющим функции по управлению государством, и их основные обязанности	№ 1 с. 51–72
<i>Елисеева А.А.</i>	Краткий исторический очерк современного отечественного федерализма: некоторые конституционно-правовые аспекты	№ 1 с. 73–101
<i>Жунусканов Т.Ж.</i>	К вопросу институционализации структуры конституционного законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан: существующие модели и юридические своеобразия.....	№ 2 с. 66–96
<i>Калхидов В.А.</i>	Становление института президентуры в России	№ 1 с. 102–121
<i>Полищук Д.А.</i>	Решения Европейского Суда по правам человека и получение компенсации за неисполнение в разумный срок судебного акта в российском законодательстве	№ 1 с. 122–136
<i>Сергевнин С.А.</i>	Краткий исторический очерк современного отечественного федерализма: некоторые конституционно-правовые аспекты	№ 1 с. 73–101

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

<i>Бугара Е.И.</i>	Толкование понятия совместной собственности супругов в международных частноправовых отношениях	№ 2 с. 95–103
<i>Мусатов В.В.</i>	Смарт-контракты для цифровой экономики: новая нормальность	№ 3 с. 129–138

<i>Руденко А.В.</i>	Толкование понятия совместной собственности супругов в международных частноправовых отношениях	№ 2 с. 95–103
<i>Тунян А.А.</i>	Понятие и виды объектов интеллектуальной собственности коммерческих организаций в Республике Армения и в Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ).....	№ 1 с. 137–151

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

<i>Габдинуров А.И.</i>	Проблемы квалификации преступных действий по уклонению от уплаты платежей в бюджеты России	№ 1 с. 152–159
------------------------	--	-------------------

**12.00.05 – Трудовое право;
право социального обеспечения**

<i>Винокуров В.А.</i>	О праве гражданина России на государственную пенсию по старости досрочно (по трудовому стажу).....	№ 2 с. 104–117
-----------------------	--	-------------------

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

<i>Мицкая Е.В.</i>	Об альтернативных формах разрешения уголовно-правовых конфликтов	№ 1 с. 152–170
<i>Гареев М.Ф.</i>	Общественное воздействие как иная мера уголовно-правового характера.....	№ 3 с. 139–149
<i>Середа Е.В.</i>	Показатели преступности в Российской Федерации в статистических данных международных организаций.....	№ 3 с. 98–105
<i>Чесноков Н.А.</i>	Показатели преступности в Российской Федерации в статистических данных международных организаций.....	№ 3 с. 98–105

**12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность**

<i>Лебедева (Скачкова) А.Е.</i>	Эффективность прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного расследования на стадии возбуждения уголовных дел о преступлениях в бюджетной сфере	№ 3 с. 150–159
-------------------------------------	--	-------------------

**12.00.14 – Административное право, финансовое право,
информационное право**

<i>Гарифьянов И.Р.</i>	Сроки в производстве по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации	№ 3 с. 106–112
------------------------	--	-------------------

В ПОМОЩЬ ПРЕПОДАВАТЕЛЮ

	Лекция: «Преступления против мира и безопасности человечества: современные формы терроризма и экстремизма»	№ 1 с. 117
<i>Бастрыкин А.И.</i>	Лекция: «Дискуссионные вопросы теории и практики судебной экспертизы»	№ 2 с. 118
	Лекция: «Цифровые технологии современной криминалистики»	№ 3 с. 161
	Лекция: Следственный комитет России: общая характеристика деятельности	№ 4 с. 113

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 ориентировочно **5600 руб.**, за превышение установленного объема – дополнительно **300 руб.** за каждую страницу.

Отдельно оплачивается перевод статьи на английский язык.

Перевод рукописи статьи на английский язык осуществляется редактором-переводчиком журнала.

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 от научного руководителя (для студентов, магистрантов, аспирантов);**

– **справка о заимствованиях (антиплагиат)**

5. Автором должен быть подписан экземпляр статьи и лицензионный договор (высылается после утверждения «в печать» редакционной коллегией).

6. **Плата с аспирантов за публикацию не взимается (за исключением стоимости 1 экземпляра журнала, его пересылки адресату, перевода статьи на английский язык).**

7. 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**.

8. **Рецензии присылаются вместе со статьями.** В противном случае статьи опубликованы не будут.

9. 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; komarova_tl@mail.ru**

10. 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 trans textual 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 **8–10** 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.

Translation of the article into English is paid separately.

Translation of the manuscript of the article into English is carried out by the editor-translator of the journal.

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**

5. 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.

6. The fee for the publication of a post-graduate students will be charged.

7. Articles, aimed authors for revision shall be returned to the editor in the commendatory term production changes and corrections in the text (**in the form of imprint**) and an **electronic copy**.

8. Reviews are sent along with the article. Otherwise, the article will not be published.

9. Article sent **by mail** (not registered) to the editorial office: **199106, 3, Gavanskayast., Saint Petersburg, Russia** and by e-mail: **lawinst-spb@mail.ru; komarova_tl@mail.ru**

10. 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 3x4 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 20.03.2021. Формат 61x86 1/8.
Бумага офсетная. Печать цифровая.
Уч.-изд. л. 14,95. Усл. п.л. 12,7. Тираж 100 экз. Заказ № 98427.

Цена свободная

Отпечатано в типографии «OneBook.ru»
ООО «Сам Полиграфист»
109316, г. Москва, Волгоградский проспект, дом 42, корп. 5, «Технополис Москва»
www.onebook.ru