



КУРСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ

ISSN 2309-1509

**История,
теория,
практика
российского права**
Сборник научных работ
к 15-летию юридического факультета КГУ
Выпуск 12

Курск 2019

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Курский государственный университет
Юридический факультет

ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА РОССИЙСКОГО ПРАВА

**Сборник научных работ,
приуроченный к празднованию
15-летия юридического факультета КГУ**

Выпуск 12

Курск - 2019

УДК 34
ББК 67

Печатается по решению
редакционно-издательского
совета КГУ

ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА РОССИЙСКОГО ПРАВА:
Сборник научных работ, приуроченный к празднованию 15-летия
юридического факультета КГУ / Гл. ред. С.Н. Токарева. Курск: Изд-во
Курского гос. ун-та, 2019. Вып. 12. 397 с.

Авторы публикуемых в сборнике научных статей — преподаватели юридического факультета Курского государственного университета и иных вузов России, а также практикующие юристы. Работы посвящены актуальным проблемам теории и истории права и государства, а также реализации норм частного и публичного права.

Сборник рассчитан на преподавателей вузов, аспирантов, курсантов, студентов юридических факультетов, всех, кто интересуется проблемами права.

УДК 34
ББК 67

© Курский государственный
университет, 2019
© Авторы

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>МАТЕРИАЛЫ</i>	<i>НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ</i>
<i>КОНФЕРЕНЦИИ С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ</i>	
<i>«ПОЛИЦИЯ РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ»</i>	
СЕКЦИЯ 1. «ПЕРМАНЕНТНОСТЬ ИСТОРИКО-ПРАВОВОГО ОПЫТА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПОЛИЦИИ»	
<i>Хащина Э.Э.</i>	8
ОРГАНИЗАЦИЯ РОЗЫСКА ПРЕСТУПНИКОВ ПО УСТАВНОЙ КНИГЕ РАЗБОЙНОГО ПРИКАЗА	
<i>Кудланов К.Б.</i>	15
ВЛИЯНИЕ КОМПЛЕКТОВАНИЯ И ПОПОЛНЕНИЯ УКРАИНСКОЙ ЛАНДМИЛИЦИИ НА ДЕМОГРАФИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОДНОДВОРЦЕВ КУРСКОГО КРАЯ С 1713 ПО 1770 ГГ.	
<i>Гольшев И.А.</i>	30
М.М. СПЕРАНСКИЙ И ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МИНИСТЕРСТВА ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ	
<i>Клевцова О.В.</i>	37
ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ ПОЛИЦЕЙСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА ОРЛА В 50–60-Х ГГ. XIX В.	
<i>Гребенкин А.Н.</i>	47
ПОЛИЦЕЙСКИЕ СТРУКТУРЫ В ОХРАНЕ РОССИЙСКИХ ИМПЕРАТОРОВ (ПОСЛЕДНЯЯ ТРЕТЬ XIX – НАЧАЛО XX В.)	
<i>Стоцкий А.П.</i>	67
ВЕДОМСТВЕННОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.	
<i>Салтык Г.А.</i>	75
ПОЛИТИЧЕСКИЙ СЫСК В КУРСКОЙ ГУБЕРНИИ В НАЧАЛЕ XX В.	
<i>Ливенцев Д.В.</i>	86
НЕОБЫЧНЫЕ РЕЛИГИОЗНЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ В ВОРОНЕЖСКОЙ ГУБЕРНИИ В НАЧАЛЕ XX В.	

<i>Петрыкин Н.Н.</i>	90
К ВОПРОСУ ОБ ИСТОЧНИКАХ ИЗУЧЕНИЯ СТРУКТУРЫ НАСЕЛЕНИЯ В ПОЛОСЕ ОТЧУЖДЕНИЯ ЖЕЛЕЗНОЙ ДОРОГИ НА ТЕРРИТОРИИ КУРСКОЙ ГУБЕРНИИ В НАЧАЛЕ XX В.	
<i>Лясович Т.Г.</i>	97
РЕВОЛЮЦИОННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ И РЕВОЛЮЦИОННАЯ СОВЕСТЬ КАК ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО МЫШЛЕНИЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЕЙ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ	
<i>Пашин В.П.</i>	102
ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ИЛИ ПОЛИТИЧЕСКИЕ КАЧЕСТВА: КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНОВ ВЧК И МИЛИЦИИ В ПЕРВОЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ (НА МАТЕРИАЛАХ КУРСКОГО КРАЯ)	
<i>Шабанов В.В.</i>	109
КОНТРОЛЬ ТРУДЯЩИХСЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МИЛИЦИИ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ (1917–1925 ГГ.)	
<i>Чамлай В.В.</i>	116
ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ РАБОТЫ НКВД В УСЛОВИЯХ ВЫБОРА КУРСА НЭП В СССР	
<i>Машкова А.С.</i>	126
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ В 1917–1918 ГГ.	
<i>Кольжанов И.В., Ломовская А.В.</i>	139
ПОДВИГИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ	
<i>Рагунштейн А.Г.</i>	145
ИНСТИТУТ СЕЛЬСКИХ ИСПОЛНИТЕЛЕЙ В СССР В 1924–1972 ГГ.	

<i>Вербина О.Л.</i>	158
ИСТОРИЧЕСКАЯ РЕТРОСПЕКТИВА СОЗДАНИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ МИЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДВИЖЕНИЯ В РОССИИ	
<i>Белянская О.В.</i>	167
ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ	
Секция 2. «Борьба полиции с правонарушителями: теория и практика»	
<i>Кислухин В.А.</i>	178
ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИЦИИ РОССИИ И ГОСУДАРСТВ СОЮЗА БЕНИЛЮКС	
<i>Чукаев Т.О.</i>	187
ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ	
<i>Борисов А.М.</i>	193
ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ И ПРАКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ НЕ ОБЕСПЕЧИВАЮТ НАЛОГОВУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ	
<i>Евдокимова Т.Л.</i>	203
ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК СУБЪЕКТ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ	
<i>Фатеев С.С.</i>	214
О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ УЧАСТИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ) В ПРОВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИТОГОВОЙ АТТЕСТАЦИИ ПО ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ ПРОГРАММАМ ОСНОВНОГО ОБЩЕГО И СРЕДНЕГО ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ	
<i>Брацыло С.Б.</i>	222
ИНФОРМАЦИОННО-ПРОПАГАНДИСТСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ОПЕРАТИВНО-СЛУЖЕБНОЙ И ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИЛОВЫХ СТРУКТУР (НА ПРИМЕРЕ РАБОТЫ ЦОС ФСКН РОССИИ)	

<i>Жунисбеков Н.Н.</i>	244
ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРОТИВОПРАВНЫХ ДЕЯНИЙ, СОВЕРШЁННЫХ В СФЕРЕ ДОЛЕВОГО ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН	
<i>Новиков М.А.</i>	260
ПОТЕРПЕВШИЙ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ	
<i>Егоров Н.Ю.</i>	267
ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О СОЦИАЛЬНОЙ СУЩНОСТИ ГОСУДАРСТВА В ЗАПАДНОЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИЦЕЙСКО- ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ XVIII–XIX ВВ. В ОЦЕНКЕ И.Т. ТАРАСОВА	
<i>Тарасов Н.К.</i>	278
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ОЦЕНКЕ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ПОЛИЦЕИСТОВ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX ВВ.	
Секция 3. «ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ОСОБЕННОСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПОВЕДЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ»	
<i>Егунов В.А.</i>	289
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ	
<i>Ёркина Т.Н.</i>	295
СОБЛЮДЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ	
<i>Сабельфельд Т.Ю., Сажаяев А.М.</i>	308
ПОЛИЦЕЙСКАЯ ЭТИКА И СЛУЖЕБНЫЙ ЭТИКЕТ СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД	
<i>Свободный Ф.К.</i>	317
ФОРМИРОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО САМОСОЗНАНИЯ СОТРУДНИКОВ	

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Иноземцев Р.Е. 324
РОЛЬ ПОЛИЦИИ В ГОСУДАРСТВЕ: СЛУЖИТЬ
ИЛИ ЗАЩИЩАТЬ?

**МАТЕРИАЛЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ НАУЧНО-
ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРАВОВАЯ И
АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА В СУБЪЕКТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И
ПРАКТИКИ»**

Токарева С.Н. 331
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ, УПОЛНОМОЧЕННЫХ
НА ПРОВЕДЕНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ
ПРОЕКТОВ

Лаврентьев А.Р. 344
ОБ ОПЫТЕ НАУЧНО-КОНСУЛЬТАТИВНОГО
СОВЕТА ПРИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ СОБРАНИИ
НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ
КОМПЛЕКСНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНОГО
МАТЕРИАЛА

Иноземцева Е.И. 371
НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ ЮРИДИЧЕСКОЙ
ТЕХНИКИ ПРИ ПРИНЯТИИ НОРМАТИВНЫХ
ПРАВОВЫХ АКТОВ (НА ПРИМЕРЕ КУРСКОЙ
ОБЛАСТИ)

Попов В.В., Малахова А.Д. 383
О ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ
ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА КУРСКОЙ
ОБЛАСТИ «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В
КУРСКОЙ ОБЛАСТИ» ОТ 11 НОЯБРЯ 2008 Г. № 85-
ЗКО

Пашин В.П. 390
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НАСЕЛЕНИЯ И ОРГАНОВ
ПРОКУРАТУРЫ СССР В ПЕРИОД 1956–1964 ГГ. (НА
МАТЕРИАЛАХ КУРСКОГО КРАЯ): ОСНОВНЫЕ
НАПРАВЛЕНИЯ, ЦЕЛИ, РЕЗУЛЬТАТЫ

**МАТЕРИАЛЫ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ С
МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ
«ПОЛИЦИЯ РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ»**

СЕКЦИЯ 1. «ПЕРМАНЕНТНОСТЬ ИСТОРИКО-ПРАВОВОГО ОПЫТА
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПОЛИЦИИ»

Э.Э. Хащина*

**ОРГАНИЗАЦИЯ РОЗЫСКА ПРЕСТУПНИКОВ ПО
УСТАВНОЙ КНИГЕ РАЗБОЙНОГО ПРИКАЗА**

Аннотация: В статье проводится анализ системы нормативных актов, регулирующих расследование преступлений и судопроизводство в Московском государстве XV–XVII вв. Автор исследует место Уставной книги Разбойного приказа в системе процессуальных актов этого периода, выявляет особенности её структуры и значение для регламентации розыска преступников. В работе рассматривается организация и деятельность губных и воеводских изб, а также практика их взаимодействия в полицейско-судебной сфере.

Ключевые слова: Разбойный приказ, Уставная книга, сыск, розыскной процесс, губный староста.

E.E. Khashchina*

**THE ORGANIZATION OF THE CRIMINAL SEARCH ON
A STATUTORY BOOK OF THE RAZBOJNYJ PRIKAZ**

Abstract: The article analyzes the system of normative acts, which regulating the investigation of crimes and legal proceedings in the Moscow state of the 15th–17th centuries. The author explores the place of the Statutory book of the *Razbojnyj prikaz* in the system of procedural acts of this period, reveals the features of its structure and importance for the regulation of the search for criminals. The work examines the organization and activities of the *guba* and *voivod* huts, as well as the practice of their interaction with the police and judicial sphere.

Key words: *Razbojnyj prikaz*, Statutory book, criminal search, investigation, investigative proceedings, magistrate.

* Хащина Элина Эдуардовна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Курский государственный университет». Электронная почта: elinka1408@mail.ru.

* Khashchina Ellina Eduardovna, candidate of law sciences, senior lecturer at the department of constitutional and administrative law, Kursk State University.

Система нормативных правовых актов, регулирующих судебный процесс в Московском государстве XV–XVII вв., являла собой весьма пёструю, местами противоречивую картину. Несмотря на то, что уже в 1497 г. появляется первый великокняжеский Судебник, а впоследствии, в 1550 г. — царский Судебник Ивана IV, наряду с кодифицированными актами значительную роль в законодательстве того периода играли иные нормативные документы. К их числу относятся жалованные и губные грамоты, уставные и кормленные грамоты, а после появления первых централизованных отраслевых органов управления — приказов — важное место в системе нормативных актов заняли издаваемые этими ведомствами уставные и указные книги.

Сущность указных книг заключалась в следующем. Царь и Боярская Дума занимались активной законотворческой работой, создавая большое количество новых установлений, которые, при этом не вносились в тексты Судебников. На приказы возлагалась задача собирать и систематизировать те указы, которые относились к ведению каждого из них, и издавать в виде книг, как правило, представлявших собой сборники установлений, расположенных в хронологическом порядке. Как отмечает И.А. Исаев, данные книги не публиковались и не доводились до широкой общественности (более того, дьяки одних приказов чаще всего не знали об указах, поступивших в соседнее ведомство), поэтому дьяки были своеобразными «монополистами» знаний в законодательной сфере¹.

Уставная книга Разбойного приказа выбивается из общего ряда указных книг как по своей структуре, так и по значению для регулирования подведомственной Разбойному приказу сферы. В 30-х–40-х гг. XVI в. была проведена губная реформа, сущность которой заключалась в даровании жителям той или иной местности права самостоятельного розыска и поимки разбойников, промышляющих на данной территории. Для этих целей им поручалось создать особые «губные избы» и избрать из «детей боярских» губных старост и губных целовальников, ответственных за розыск преступников. Для координации деятельности губных учреждений в г. Москве был учреждён особый приказ — Разбойный, появившийся изначально как Разбойная изба. Традиционно считается, что первое упоминание о Разбойном приказе датируется 1539 г. и находится в Белозерской губной грамоте, где говорится о боярах, находящихся в г. Москве, которым «приказаны» разбойные дела². Однако М.М. Кром, ссылаясь на жалованную несущую

¹ См.: Исаев И.А. История государства и права России. М., 2004. С. 269.

² Хрестоматия по истории русского права / Сост. М.Ф. Владимирский-Буданов. Вып. 2. М., 1887. С. 112.

димую грамоту Василия III Корнильеву Комельскому монастырю на земли в Вологодском уезде от 18 сентября 1531 г., делает вывод, что боярская комиссия по разбойным делам была учреждена уже в 20-х–30-х гг. XVI в.¹ Согласно тексту грамоты, великий князь поручал своим боярам «обыскивати лихих людей, татей и розбойников»². Профессор К.А. Неволин указывает, что поводом для учреждения этого приказа было увеличение разбоев в России, и изначально предполагалось, что данный орган просуществует вплоть до их искоренения. Однако из временного органа Разбойный приказ перерос в постоянный орган, поскольку разбои не прекращались. Также он отмечает, что действие Разбойного приказа распространялось на остальную территорию России³. Уставная книга этого приказа представляет собой важнейший источник уголовно-процессуальных норм вплоть до принятия в 1649 г. Соборного уложения. Общеизвестен факт, что именно материал уставных книг послужил фундаментом для создания Уложения. *Е.г., К.Д. Кавелин* считал, что при составлении Соборного уложения 1649 г. «редакционной комиссии оставалось только собрать эти указные книги и заготовленные доклады из разных приказов, выбрать текст законов, сгруппировать статьи, выбранные из старых законов, с текстом новых, которые их дополнили или изменили, наконец, составить, на основании заготовленных докладов, несколько примерных статей, — и главная, существенная часть работы была готова»⁴.

Уставной книге Разбойного приказа в литературе уделялось достаточно большое внимание. В её создании историки выделяют два этапа. Первым этапом создания Уставной книги была кодификация указных статей 50–60-х гг. XVI в., проведённая дьяками Разбойного приказа. В это время возникла книга, «которая... была в Разбойном приказе за приписью дьяков Василья Щелкалова да Мясоеда Вислова»⁵. Первоначальный вариант Уставной книги был составлен в 1568–1569 гг. В дальнейшем работа над книгой была продолжена, *е.г.*, она была дополнена законодательством царей Фёдора I Иоанновича и Бориса Годунова. Авторами новой редакции книги были, вероятно, дьяк Третьяк Корсаков и подьячий Микита Постников, упоминаемые в

¹ Кром М.М. Вдовствующее царство. Политический кризис в России 30–40-х годов XVI века. М., 2010. С. 586.

² Там же. С. 586.

³ Неволин К.А. Образование управления в России от Иоанна III до Петра Великого // Журнал Министерства народного просвещения. 1844. Ч. XLI. С. 464.

⁴ Цит. по: Черных П.Я. Язык Уложения 1649 года. Вопросы орфографии, фонетики и морфологии в связи с историей уложенной книги. М., 1953. С. 26.

⁵ Хрестоматия по истории русского права / Сост. М.Ф. Владимирский-Буданов. Киев, 1889. С. 129.

Уваровском списке Уставной книги. Третьяк Григорьевич Корсаков как дьяк Разбойного приказа упомянут в 1621 г., Микита Васильевич Постников упоминается с конца 1620-х гг., как подъячий Разбойного приказа¹. По всей видимости, они начали служить в Разбойном приказе раньше, примерно с 20-х гг., и на основании Уставной книги 1560-х гг. и позднейших указов составили новую редакцию Уставной книги. В этой редакции Уставная книга Разбойного приказа явилась наиболее полным и систематизированным сводом губного права, отражавшим практику его применения. По содержанию её нормы можно поделить на два вида: статьи, определявшие предмет ведения губных учреждений и статьи, регулировавшие порядок судопроизводства и судоустройство. Однако судоустройство регламентировалось Уставной книгой лишь в самых общих чертах, получая необходимую конкретизацию в губных грамотах и наказах. Для наиболее полного изучения розыска преступников и судебного процесса необходимо обращаться к таким источникам права, как Судебники, уставные и губные грамоты, действовавшие до принятия Соборного уложения.

В качестве особенности норм Уставной книги Разбойного приказа можно выделить то обстоятельство, что некоторые статьи не содержали в себе правовых норм, как таковых, а лишь делали указание, какие пробелы и недостатки имеются в статьях, к которым они присоединены или за которыми непосредственно следуют. Среди таких статей можно выделить статью 14, которая говорит об укрывательстве боярскими детьми, дворянами и приказными людьми принадлежащих им крестьян, оговоренных языками в разбое и татьбе. В ней содержится следующее дополнение «а про самих дворян и приказных людей и про детей боярских в Уставной книге имянно не написано и от иных воров ничем не отведены». Заслуживает интереса статья 48, в которой речь идёт о вознаграждении, выплачиваемом владельцам убитых людей: «а дворянским и детям боярским убитым головам Указу не было»². Эти нормы, согласно комментарию Н.П. Шалфеева, содержали указание, каким образом должна складываться практика в неурегулированных случаях. Очевидно, их следует понимать так: относительно дворян, боярских детей и приказных людей сохраняли силу общие постановления. «Дьяки, которым поручена была в Разбойном приказе письменная часть и, вероятно, составление Уставной книги, — отмечает Н. Шалфеев, — записывая в неё тот или другой боярский приговор, легко могли заметить его неполноту или неточность, которую и

¹ Хрестоматия по истории русского права / Сост. М.Ф. Владимирский-Буданов. Киев, 1889. С. 127.

² Шалфеев Н.П. Об уставной книге Разбойного приказа. СПб., 1868. С. 11.

отмечали тут же, в самой статье; боярин, которому приказаны были разбойные дела, вносил предложение в Боярскую думу, и таким образом являлся новый закон, который также записывался в книгу»¹. Все эти примеры наглядно демонстрируют казуистичный порядок образования законодательства того времени — все постановления формировались в связи с конкретными случаями и поэтому отличались неполнотой. *E.g.*, Г.С. Фельдштейн отмечает, что в таких указных (уставных) книгах мы не видим ещё переработки судебного и законодательного материала в общие нормы права².

Несмотря на большое количество нормативного материала и непосредственную роль в правовом регулировании судебного процесса, Уставная книга Разбойного приказа представляет собой крайне несовершенный нормативный акт с точки зрения юридической техники и не может быть признана полноценным сборником уголовно-процессуальных законов в нынешнем понимании. Однако для современников такая форма, по всей видимости, была достаточно удобна.

Справедливо утверждение Н. Шалфеева, что Уставная книга Разбойного приказа — «не есть частный сборник законов, относящийся до разбойных и татинных дел, но официальный устав, служивший руководством в Разбойном приказе и подведомственных учреждениях»³. Подтверждением этому тезису может служить тот факт, что списки Уставной книги отправлялись из центра в подведомственные Разбойному приказу областные учреждения и активно использовались губными старостами непосредственно при осуществлении следственных действий и отправлении правосудия. Необходимость такого использования объяснялась тем, что губные грамоты не обновлялись и переписывались дословно, в то время как Уставная книга Разбойного приказа постоянно пополнялась, и в ней имелись наряду со старыми статьями новые нормы.

Для средневековых правоприменителей нормы Уставной книги Разбойного приказа выполняли роль, сравнимую с той, какую играют постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации для современных российских судей. Каждая норма книги содержит конкретное указание относительно того, как должен вести себя губный староста в случае обнаружения преступления на подведомственной

¹ Там же. С. 11.

² Фельдштейн Г.С. Главные течения в истории науки уголовного права в России (воспроизводится по изданию Ярославль, 1909 г.) / Под ред. и с предисл. В.А. Томсинова; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Юридический факультет. М., 2003. С. 265.

³ Шалфеев Н.П. Указ. соч. С. 6.

ему местности. Решающее значение придавалось выяснению того, является ли подозреваемый «ведомым лихим человеком». Чтобы «народная молва» указала на преступника как на ведомого, преступление должно было быть совершено им не впервые. Большое значение имела многократность действий, *i.e.* юридический термин «ведомый лихой» был отчасти близок современному юридическому термину «профессиональный преступник». Уставная книга ориентировала правоприменителей для получения сведений о «ведомых лихих» широко применять «повальный обыск» — опрос местного населения. В случае указания на обыске на кого-либо как на преступника, его, согласно статье 1, надлежало «отдать на поруки... покуда дело вершится».

После выдвижения обвинения возбуждалось сыскное дело. Судебный процесс начинался с допроса обвиняемого лица, после которого губный староста (а впоследствии — воевода) осуществлял сбор доказательств. В процессе расследования, согласно нормам Уставной книги, для получения доказательств применялся широкий спектр способов получения доказательств, важнейшим из них был упомянутый выше повальный обыск. Кроме того, в качестве доказательств выступал «расспрос» — прообраз допроса, нередко сопровождавшийся пыткой, именуемый также «язычной молкой». «Язычной молкой» считался оговор, сделанный уже пойманными преступниками относительно соучастников. По делам о хищениях — «татьбах» — в качестве доказательства широко применялось «поличное». Несмотря на то, что Уставная книга неоднократно упоминает о поличном, его определения в ней не приводится. Исходя из контекста, можно сделать вывод, что поличное — это чужая вещь, изъятая незаконно, способ сокрытия и хранения которой указывает на цель присвоившего обратить её в свою собственность. Для того чтобы это доказательство имело законную силу, Указная книга Разбойного приказа говорит о необходимости присутствия при изъятии поличного пристава и понятых. В противном случае обвиняемый мог заявить о «насильном ополчении», что лишало доказательство законной силы.

После того, как все необходимые доказательства были собраны, выносился приговор, последствием которого было либо наказание преступника, либо заключение его в тюрьму, либо освобождение на поруки. В рассматриваемый период выделяют семь видов наказаний: смертная казнь; торговая казнь; лишение свободы; конфискация имущества; денежные штрафы; изгнание преступника из местности, где преступление было совершено; членовредительские наказания¹.

¹ См.: Шалфеев Н.П. Указ. соч. С. 28–32.

Таким образом, Уставная книга Разбойного приказа, будучи изначально сборником боярских указов, расположенных в хронологическом порядке, и задуманная как устав для учреждения, в котором она издана, *de facto* играла важнейшую роль для регулирования судебно-процессуальных отношений, возникавших в связи с розыском ведомых лихих людей. Представляется, что её значение для своего времени сравнимо с той ролью, которую играют постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации в современном уголовном судопроизводстве. Несмотря на юридико-технические несовершенства, которые неизбежно обнаруживает современный правовед (казуистичность норм, отсылочный характер многих из них, *etc.*), Уставная книга Разбойного приказа была для её современников важнейшим источником материального и процессуального права, основным руководством к действию по расследованию преступлений.

Библиографический список

1. *Исаев И.А.* История государства и права России. М.: Юристъ, 2004. 797 с.
2. *Кром М.М.* Вдовствующее царство. Политический кризис в России 30–40-х годов XVI века. М.: Новое литературное обозрение, 2010. 888 с.
3. *Неволин К.А.* Образование управления в России от Иоанна III до Петра Великого // Журнал Министерства народного просвещения. 1844. Ч. XLI. С. 447–478.
4. *Фельдштейн Г.С.* Главные течения в истории науки уголовного права в России (воспроизводится по изданию Ярославль, 1909 г.) / Под ред. и с предисл. *В.А. Томсинова*; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Юридический факультет. М.: Зерцало, 2003. 542 с.
5. Хрестоматия по истории русского права / Сост. *М.Ф. Владимирский-Буданов*. Вып. 2. СПб.: Изд. книгопродавца Н.Я. Оглоблина, 1887. 236 с.
6. Хрестоматия по истории русского права / Сост. *М.Ф. Владимирский-Буданов*. Вып. 3. Киев: Изд. книгопродавца Н.Я. Оглоблина, 1889. 256 с.
7. *Черных П.Я.* Язык Уложения 1649 года. Вопросы орфографии, фонетики и морфологии в связи с историей уложенной книги. М.: АН СССР, 1953. 374 с.
8. *Шалфеев Н.П.* Об Уставной книге разбойного приказа: исследование Николая Шалфеева. СПб.: Тип. Мор. м-ва, 1868. 76 с.

*К.Б. Кудланов**

**ВЛИЯНИЕ КОМПЛЕКТОВАНИЯ И ПОПОЛНЕНИЯ
УКРАИНСКОЙ ЛАНДМИЛИЦИИ НА
ДЕМОГРАФИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОДНОДВОРЦЕВ
КУРСКОГО КРАЯ¹ С 1713 ПО 1770 ГГ.**

Аннотация: Статья посвящена проблеме влияния вербовки Украинской ландмилиции на движение однодворческого населения в Белгородской губернии в 1713–1770 гг. Автор поставил задачу выявить особенности комплектования и регулярного пополнения штата этого вида войск. Для изучения поставленной темы автор обратил внимание на такие вопросы, как: общее количество штата Украинской ландмилиции, роль однодворцев Курского края в ландмилиции, периодика пополнения штата, пропорции вёрстки и география вербовки однодворцев, срок службы, возврат ландмилиционеров на малую родину, а также различных других вопросов, связанных с ландмилицкой службой однодворцев Белгородской губернии. Для анализа и сопоставления данных автор привлёк множество сведений по демографическому положению Белгородской губернии и разносторонне сравнил их с общероссийскими данными военной истории. В конце статьи автор пришёл к выводу, что служба и обеспечение Украинской ландмилиции являлись главными внешними факторами, влияющими на демографическое положение однодворцев Курского края.

Ключевые слова: Украинская ландмилиция, Украинский ландмилицкий корпус, однодворцы, Белгородская губерния, Курский край.

*К.В. Kudlanov**

**THE INFLUENCE OF THE COMPLETING AND
REPLENISHMENT OF THE UKRAINIAN LAND POLICE ON THE
DEMOGRAPHIC SITUATION OF SMALLHOLDERS OF THE
KURSK KRAJ² FROM 1713 TO 1770**

Abstract: The article is devoted to the problem of the influence of the recruitment of the Ukrainian Land Police on the movement of the smallholders population in

* *Кудланов Константин Борисович, кандидат исторических наук, магистрант факультета теологии и религиоведения ФГБОУ ВО «Курский государственный университет». Электронная почта: kudlanov777@mail.ru.*

¹ *Под географическим названием «Курский край» мы подразумеваем территорию Курской губернии, соответствующую историческому периоду с 1802 по 1918 гг.*

* *Kudlanov Konstantin Borisovich, candidate of historical sciences, master student of the faculty of theology and religious studies, Kursk State University.*

² *The author means under the toponym “Kursk region” the territory of Kursk kraj of the historical period from 1802 to 1918.*

the Belgorod governorate from 1713 to 1770. The author sets the task to identify the features in the recruitment and regular replenishment of the staff of this type of troops. The author paid attention to such issues as: the total number of the state of the Ukrainian Land Police, the role of smallholders of the Kursk *kraj* in Land Police, the periodical replenishment of the state, the proportions and geography of recruiting smallholders, the life time, the return of land-policemen's to their small homeland, as well as various other issues related to the Land Police service of the smallholders of the Belgorod governorate. For analyzing and comparing data, the author drew a lot of information on the demographic position of the Belgorod governorate and diversified it with the national data of military history. At the end of the article, the author came to the conclusion that the service and provision of the Ukrainian Land Police were the main external factors influencing the demographic position of the smallholders of the Kursk *kraj*.

Key words: Ukrainian Land Police, Ukrainian Land Police Corps, smallholder, Belgorod governorate, Kursk *kraj*.

Как известно, большую часть населения Белгородской губернии по первой ревизии составляли однодворцы — ратные люди старых служб. Их насчитывалось 126 тыс., в то время как общее количество населения региона достигало 173 тыс. душ мужского пола¹. Следовательно, от общего населения региона они составляли 72,8%. Это было военизированное население, о чём говорит тот факт, что по итогам первой ревизии в г. Старом Осколе и уезде было зарегистрировано копейщиков, рейтар, солдат, драгун и иных служб людей мужского пола 21 694 человека, из них 16 556 человек «записаны в полки»², *i.e.* 76,3%. После изменения характера военной службы при реформах Петра I они сохранили свои прежние чины и являлись резервом для пополнения полков. Точнее сказать, это население стало основной базой для содержания ландмилиции³. Определено это было дано в Указе

¹ См.: Колотушкин А.А. Белгородская губернская администрация: регламент, состав и основные направления деятельности (1727–1779 гг.): дис. ... канд. ист. наук / Белгородский государственный национальный исследовательский университет. Белгород, 2015. С. 93–94.

² Никулов А.П. Население Старооскольского уезда в XVII – начале XVIII в. (локально-историческое исследование): дис. ... канд. ист. наук / Старооскольский технологический институт (филиал) ГОУ ВПО «Московский государственный институт стали и сплавов (технологический университет)». Старый Оскол, 2006. С. 92.

³ Фокин А.А. Закамская ландмилиция на юго-восточном пограничье России в XVIII веке как особая форма организации регулярной гарнизонной службы // Девятые Большаковские чтения. Оренбургский край как историко-культурный феномен: Сб. статей / Оренбургский государственный педагогический университет; Поволжский филиал Института российской истории РАН; Комитет по делам архивов Оренбургской области; Оренбургское отделение Российского общества историков-архивистов; Актыбинский государственный региональный университет им. К. Жубанова; Актыбинский областной историко-краеведческий музей; За-

Петра I, где чётко и недвусмысленно указывался главный источник, откуда предполагалось набирать людей для формирования полков Украинской ландмилиции и пополнения их в дальнейшем — «служилые люди старых служб»¹, *viz.*: драгун, солдат, стрельцов, казаков и пушкаррей, — *i.e.* «людей городских», с давних лет поселившихся на поместных землях и тем самым образовавших особый класс однодворцев, нёсших конную или пешую службу и защищавших свои жилища и южные границы России от неприятельских набегов². Примечательно, что с начала и вплоть до середины XVIII в. самой главной особенностью и обязанностью однодворцев было всестороннее содержание ландмилиции³.

Украинская ландмилиция — это войска народного ополчения, созданные для обороны южных границ Российской империи от набегов крымских татар и поляков, сформированные Петром I по территориальному принципу и укомплектованные личным составом, непосредственно проживающим в месте дислокации армейских частей (первоначально в 1713 г. Киевской и Азовской губерний, затем с 1723 г. Белгородской и Воронежской губерний), а также содержащихся за счёт налогообложения местного населения тех же губерний (прообраз системы самооборонности).

Роль однодворцев Курского края в Украинской ландмилиции неоспорима, так как они являлись пионерами этого воинского формирования и первыми поселенцами на Украинской линии. Первый набор полков 1713 г. производился в Азовской и Киевской губерниях⁴. Напомним, что к ведомству последней относилась территория будущей Белгородской губернии. С 1723 г. эти полки было решено комплектовать из числа однодворцев, проживающих в Белгородской и Воронежской губерниях⁵.

Общая численность Украинского ландмилицкого корпуса была следующей. К 15 мая 1713 г. её численность составляла 5 905 солдат⁶. Затем, так окончательно и не укомплектовавшись, весь штат её был

падно-Казахстанский инновационно-технологический университет; Администрация города Оренбурга; науч. ред. С.В. Любичанковский. Оренбург, 2018. С. 144.

¹ Гукова Е.А. Оборона южных рубежей России в XVIII веке: украинская линия и украинский ландмилицкий корпус (1710–1780 гг.): дис. ... канд. ист. наук / Московский гуманитарный университет. М., 2009. С. 131.

² Там же. С. 126.

³ Семевский В.И. Крестьяне в царствование императрицы Екатерины II. В 2 т. Т. II. СПб., 1901. С. 729.

⁴ Гукова Е.А. Указ. соч. С. 126.

⁵ Колотушкин А.А. Указ. соч. С. 125.

⁶ Гукова Е.А. Указ. соч. С. 127.

отпущен в безвременный отпуск. Однако на закате правления Петра I корпус был собран вновь. К концу 1724 г. общая численность ландмилиции была доведена до 6 282 душ¹, при том в идеале штат ландмилиции должен был достигать примерно 7 200 человек вместе с офицерами. В январе 1731 г., по указанию Анны Иоанновны, количество полков было увеличено с 6 до 20 и личный состав ландмилиции возрос до 21 тыс. человек². С декабря 1741 г. регулярный штат ландмилиции сократился значительно, так как 11 полков распускались в бессрочный отпуск, с условием, что раз в году будут призываться на недельные сборы и служить источником пополнений для нёсших пограничную службу оставшихся линейных полков. В 1750 г. количество штата Украинской ландмилиции было восстановлено вновь до 20 полков, а общая численность всех корпусов ландмилиции, включая Украинскую, Закамскую и Сибирскую составила 27 752 человека³. В 1764 г. количество Украинских ландмилицких полков было сокращено до 11: 1 драгунский и 10 пехотных полков⁴. Численность полков составляла по 1 500 офицеров и рядовых в регулярных полках и чуть более тысячи человек — в полках иррегулярных⁵, *i.e.* в конных по 1 020 человек, а в пеших по 1 248 человек⁶. При этом на первоначальных комплектованиях Украинской ландмилиции, произведённых в 1713, 1724 и 1731 гг., вербовка не заканчивалась, так как эти полки было необходимо постоянно пополнять. Как в начальный период существования ландмилиции, так и на всём протяжении её истории дефицит личного состава полков был, пожалуй, главной проблемой, решение которой так и не было найдено⁷. Это было вызвано тем, что ландмилицкие полки являлись своеобразным резервом действующей армии и из этих полков отбирали однодворцев не только в новые корпуса, но и в заграничную армию, а также в прочие команды, *e.g.*, самых рослых ландмилиционеров отбирали в гвардию. *Viz.*, постоянно происходила утечка лучших ландмилицких кадров и для их пополнения нужно было снова вербовать из однодворцев новых ландмилиционеров. Для этого с 1731 г. помимо прежде взятых однодворцев, рекрутские наборы проводились, если не ежегодно, то через год. Но при этом из исто-

¹ Гукова Е.А. Указ. соч. С. 131.

² См.: Колотушкин А.А. Указ. соч. С. 123–124.

³ См.: Гукова Е.А. Указ. соч. С. 148–149.

⁴ Семевский В.И. Указ. соч. С. 727.

⁵ См.: Колотушкин А.А. Указ. соч. С. 123–124.

⁶ См.: Ласковский Ф.Ф. Материалы для истории инженерного искусства в России. В 3 т. Ч. 3: Опыт исследования инженерного искусства после императора Петра I до императрицы Екатерины II. СПб., 1865. С. 14–15.

⁷ См.: Колотушкин А.А. Указ. соч. С. 123–124.

рии Украинской ландмилиции видно, что были года, когда происходило даже по 2 набора. *E.g.*, в 1764 г. первая вёрстка однодворцев производилась со 150 душ, а вторая — с 471 души¹. Проблема бессистемности вёрстки однодворцев в ландмилицкую службу была отражена в их Наказах в Уложенную Комиссию 1767 г.², где они жаловались, прося равномерно распределить упомянутые непрекращавшиеся вербовки, которых у других сословий не было³. Правительство определило их прошения, так как проблема уже была давней. В 1764 г. из всех ландмилицких полков было велено сформировать 1 драгунский и 10 пехотных полков, содержание которых с того времени производилось на том же основании, что и в других полевых армейских полках, но пополнять их предположено было по-прежнему наборами с однодворцев чрез каждые 5 лет⁴. Равномерности в раскладке вёрстки не прослеживалось из-за разного количества требуемых однодворцев. *E.g.*, по указу от марта 1732 г. в Белгородской губернии верстали «с 23 душ четвёртого» для пополнения вновь образованных полков⁵, хотя последующие наборы рассчитывались по необходимости и постоянно различались. *E.g.*, в набор 1737 г. однодворцы должны были поставить по 1 человеку с каждых 10 душ, в 1764 г. первая вёрстка однодворцев производилась со 150 душ, а вторая — с 471 душ, а в 1766 г. — с 1 111 душ⁶. В наборе, предшествовавшем 1783 г., однодворцы верстались по по одному рекруту со 100 душ, но для пополнения уже полевых пехотных полков. После 1783 г. однодворцы были сравнены в отправлении рекрутской повинности с прочими казёнными крестьянами⁷.

Вопросы географии вербовки населения внутри региона и практической реализации на местах установленной правительством пропорции вербовки очень важны для оценки влияния на демографическое положение Белгородской губернии. Для освещения этих вопросов обратимся к следующему источнику. В ГАКО в фонде Р-30 «Лаппо Федор Иосифович — доцент, кандидат исторических наук, заведующий кафедрой истории СССР Курского государственного педагогического института» нам удалось найти статью Ф.И. Лаппо «Русское крестьянство Карповского и Обоянского уездов по ревизским сказкам 3-й ревизии (историко-статистический очерк)». В этой статье автор

¹ Семевский В.И. Указ. соч. С. 782.

² Там же. С. 727.

³ См.: Белявский М.Т. Однодворцы Черноземья (по их наказам в Уложенную комиссию 1767–1768 гг.). М., 1984. С. 167–182.

⁴ Семевский В.И. Указ. соч. С. 727.

⁵ Колотушкин А.А. Указ. соч. С. 125.

⁶ Семевский В.И. Указ. соч. С. 782.

⁷ Там же. С. 729.

проделал серьёзную масштабную работу по изучению первичных источников — подворных карточек 3-й ревизии — и свёл полученные данные в несколько таблиц с авторским анализом¹. Из этой статьи мы извлекли и систематизировали интересующий нас материал в собственные таблицы, на их основе сделали подсчёты и провели их анализ, который представляем ниже. Итак, подсчитывая количество взятых в рекруты за период между 2 и 3 ревизиями по отношению к обследованным Ф.И. Лаппо селениями по подворным карточкам мы наблюдаем следующее.

Для начала стоит отметить, что степень изученности Ф.И. Лаппо подворных карточек уездов выглядела так, что в Карповском уезде он обследовал 75,8% населения, в Новооскольском — 25,4%, а в Обоянском — 99,5%. Пропорция вербовки в этих уездах была следующей: в Карповском уезде между 2 и 3 ревизиями был взят 1 рекрут с 23 однодворцев, в Новооскольском — 1 с 27 душ, а в Обоянском — 1 с 21 души². Итак, мы видим примерно одинаковые пропорции вербовки в 2-ух различных уездах Белгородской губернии с широким охватом изучения, и отклонение в третьем уезде, в котором обследовано всего 25,4% населения, а, следовательно, итоги по этому уезду нельзя назвать абсолютно точными. Из чего можно заключить, что раскладка в вербовке рекрутов в Украинскую ландмилицию распределялась по уездам региона равномерно и соответствовала Высочайшему указу 1731 г.

Изучение отдельных станов наиболее обследованного Ф.И. Лаппо Обоянского уезда позволяет нам детально рассмотреть раскладку пропорции вербовки внутри уезда и проанализировать их характер. *E.g.*, в Рудавском, Каменском и Солотинском станах раскладка составляла по 1 рекруту с 21 души, в Зоржском стане и г. Обояни — по 1 с 22 душ, Реутовском стане — 1 с 20 душ. Выделились Заженский (1 с 32 душ) и Воробженский (1 с 16 душ) станы³. Как видно из представленной информации, в 6 из 8 станов раскладка рекрутов практически одинакова, но 2 стана никак не подходят под означенную картину раскладки. Населённость станов не влияла на эту неравномерность, так как Воробженский стан занимал средние места по населённости, а Заженский был вообще самым населённым. Следователь-

¹ См.: Государственный архив Курской области (далее — ГАКО). Ф. Р-30 «Лаппо Федор Иосифович — доцент, кандидат исторических наук, заведующий кафедрой истории СССР Курского государственного педагогического института. 1762–1782, 1904–1988, 1885–1995». Оп. 1. Д. 17. Л. 38, 39.

² См.: Там же. Л. 38, 39.

³ См.: Там же. Л. 38, 39.

но, из-за того, что в целом раскладка по Обоянскому уезду составляла 1 рекрут с 21 души, выходит, что в средненаселённом стане рекрутов взяли за самый заселённый стан. И эта парадоксальная ситуация говорит нам, что мы столкнулись с какой-либо чиновничьей махинацией в раскладке рекрутов или раскладка рекрутов распределялась не по станам, а по уездам, что, на наш взгляд, выглядит как более правдоподобный вариант. Подтверждение вышеуказанной догадке мы встречаем в источнике, обнаруженном нами в РГАДА в фонде 1055 «Однодворческие канцелярии, правления и управители (Комиссия о рассмотрении однодворцев), (Канцелярии однодворческих управителей)», под названием: «Ведомость Курского уезда, Тускарского стану разных сел и деревень... об убылых однодворцев и их крестьян, положенных в подушный оклад сначала 2-й переписи и сверх того новоположенных значится к декабрю 1761 г.». Так, согласно подсчётам по этой ведомости, между 2 и 3 ревизиями раскладка рекрутов составляла по 4, 8 души с каждого населённого пункта этого стана или по 0,42 души со двора или 1 рекруту с 15 душ¹. Иная картина наблюдалась с вербовкой однодворческих крестьян, которых верстали по пропорции 1 к 4 душам, что демонстрирует значительную разницу с однодворцами. Возможно, последние перекладывали воинскую повинность на своих крестьян. Однако тема вёрстки в ландмилицию однодворческих крестьян выходит за рамки нашего исследования, поэтому в данный момент нам интересна общая раскладка по стану однодворцев и их крестьян, которая составляла 1 рекрут к 9 душам². Такая пропорция вполне реальна, так как по законодательству однодворческих крестьян верстали по одинаковой пропорции с их хозяевами, впрочем, как и облагали одинаковыми налогами. В любом случае, раскладка вёрстки Тускарского стана Курского уезда одних однодворцев по 1 рекруту с 15 душ или однодворцев вместе с их крестьянами по 1 рекруту с 9 душ более высокая, нежели озвученная нами по станам Обоянского уезда, и намного выше норм, озвученных в Указе 1731 г. Видимо, за счёт Тускарского стана компенсировался недобор в некоторых других станах Курского уезда. Подобную ситуацию мы встречаем в сентябре 1732 г. в г. Нежегольске, где в ландмилицкую службу было взято вообще по 1 человеку со двора³. В двух описанных выше случаях мы

¹ См.: Российский государственный архив древних актов (далее — РГАДА). Ф. 1055 «Однодворческие канцелярии, правления и управители (Комиссия о рассмотрении однодворцев), (Канцелярии однодворческих управителей)». Оп. 1. Д. 595. Л. 163–178.

² См.: Там же. Л. 163–178.

³ Колотушкин А.А. Указ. соч. С. 70.

находим подтверждение тому, что раскладка рекрутов в Украинскую ландмилицию распределялась не по станам, а по уездам.

Другим немаловажным вопросом является выяснение количественного соотношения роли однодворцев Курского края в Украинской ландмилиции. Как известно, с ноября 1727 г. все ландмилицкие полки начали носить название мест, где они формировались. В 1727 г. все полки комплектовались на территории Белгородской губернии. Их названия были следующими: Севский, Рыльский, Брянский, Курский, Путивльский и Орловский¹. В январе 1731 г. количество полков было увеличено до 20. К упомянутым полкам прибавились Белгородский, Старооскольский, Ливенский, Елецкий, Воронежский, Козловский, Тамбовский, Ефремовский, Новооскольский, Ряжский, Валуйский, Борисоглебский, Слободской и Белевский полки². Учитывая особенности территориально-административного деления первой половины XVIII в. в 1727 г. 6 полков из 6 комплектовались на территории Белгородской губернии. В 1731 г. к упомянутым 6 полкам были прибавлены ещё 6, следовательно, из 20 полков Украинской ландмилиции 12 комплектовались на территории Белгородской губернии. К началу 1750-х гг. полков на линии осталось 9 (Тамбовский, Слободской, Ефремовский, Орловский, Белевский, Козловский, Ливенский и Борисоглебский, да и то в последних двух не было однодворцев)³. Полков, комплектовавшихся в Белгородской губернии, было 4 из наличных 9-ти. Итак, учитывая, что, согласно Указу от января 1731 г., полки должны были формироваться в Белгородской и Воронежской губерниях, в озвученный нами период их соотношение никогда не было равным. В 1727 г. наблюдалась корреляция в размере 6 Белгородских полков и ни одного Воронежского, в 1731 г. — 12 к 8, а в начале 1750-х гг. — 4 к 5. Но если за общее число полков в начале 1750-х гг. брать только те, где служили исследуемые нами однодворцы, то получится соотношение 3 к 4 в пользу Белгородской губернии. Получается, что Белгородских однодворцев на линии было постоянно больше, нежели Воронежских.

Под другим углом роль однодворцев в Украинской ландмилиции прослеживается из следующих сравнительных данных. *E.g.*, если в 1731 г. в 20 полках Украинской ландмилиции служили одни однодворцы из Белгородской и Воронежской губерний⁴, то в начале 1750-х гг. однодворцами были полностью укомплектованы только 6 полков, а

¹ См.: Там же. С. 123–124.

² Там же. С. 124.

³ Гукова Е.А. Указ. соч. С. 94.

⁴ Колотушкин А.А. Указ. соч. С. 124.

в 7-ом их было незначительное количество¹. Мы наблюдаем количественный спад роли однодворцев в Украинской ландмилиции, которые до 1737 г. составляли 100% от всего корпуса, а к началу 1750-ых гг. их доля снизилась до 70%. Точно известно, что однодворцы в ландмилицких полках замещались детьми попов и дьяков и малороссийскими казаками. Можно ещё предположить, что частично однодворцы замещались служилыми людьми из новообразованных новосербских полков, которые в свою очередь формировались из сербов, болгар, волохов, молдаван, малороссиян, русских беглецов и старообрядцев, а также венгров и поляков, принявших православную веру². В каких же количествах однодворцы каждым сословием замещались на Украинской линии, нам так и не удалось установить.

Теперь обратимся к такому важному аспекту исследования, как связь служащих однодворцев на Украинской линии с их малой родиной. Начнём со срока службы. Служили однодворцы, как и их предки, дети боярские, до полной потери сил и только старые и увечные попадали в отставку³. Согласно сенатскому указу, отставных неспособных себя прокормить ландмилиционеров губернские власти отправляли в богадельни. Одиноких, которые были способны работать хотя бы на пашне, отправляли обратно на линию, в помощь к семейным ландмилиционерам⁴. Остальные отставные возвращались к своим родным. Однако в 1764 г. для однодворцев был определён пятнадцатилетний срок службы, по истечении которого ландмилицкие солдаты вновь обращались в однодворцев⁵. После ликвидации украинской ландмилиции, однодворческому сословию, несмотря на уравнивания в раскладке воинской повинности и платежей с прочими государственными крестьянами, сохранили право, дарованное им в 1764 г., служить в войсках только пятнадцать лет⁶.

Прежде чем начать рассмотрение вопроса об отставных ландмилиционерах, сделаем небольшой уточняющий исторический экскурс. Только при проведении 3-й ревизии служащие в ландмилиции однодворцы начали подавать за себя ревизские сказки. Первые две ревизии их не регистрировали, так как они не подлежали переписи⁷. Следовательно, на местных источниках осветить вопрос возврата от-

¹ Гукова Е.А. Указ. соч. С. 94.

² См.: Там же. С. 95–97, 110.

³ Никулов А.П. Указ. соч. С. 44.

⁴ Колотушкин А.А. Указ. соч. С. 130.

⁵ Семевский В.И. Указ. соч. С. 727.

⁶ Ден В.Э. Население России по пятой ревизии. Подушная подать в XVIII веке и статистика населения в конце XVIII века. Т. 2. Ч. 2. М., 1902. С. 206.

⁷ ГАКО. Ф. Р-30. Оп. 1. Д. 17. Л. 40.

ставных возможно только по материалам 3-й ревизии. В связи с этим обратимся к упомянутому выше исследованию Ф.И. Лаппо, нашим подсчётам и анализу, проведённым на его основе. Итак, в Карповском уезде между 2 и 3 ревизиями вернулось отставных 135 душ, в Новооскольском — 19 душ, а в Обоянском — 179 душ. Отставные в процентном соотношении к общему уездному приросту однодворческого населения в Карповском уезде составляли 4,6%, в Новооскольском — 4,1%, а в Обоянском — 1,7%. Подсчёт разницы между ушедшими на линию и вернувшимися с неё отставными не всегда отражает одних и тех же ландмилиционеров, так как одних вербовали, а другие возвращались. Однако этот подсчёт позволяет нам установить реальное движение однодворческого населения в Белгородской губернии, связанное с Украинской линией. В Карповском уезде количество не вернувшихся с линии составило 55 душ или 28,9% от всех завербованных, в Новооскольском — 50 душ или 72,6%, а в Обоянском — 619 душ или 77,6%¹. Относительно поездных показателей об отставных и не вернувшихся с линии, мы наблюдаем, что в Карповском уезде прослеживался максимально большой приток служивших на линии однодворцев, который составлял 71,1% от всех завербованных в этом уезде. С одной стороны, такой высокий возврат отставных ландмилиционеров благоприятно сказывался на демографическом положении уезда, с другой стороны, увечные и престарелые отставные ландмилиционеры являлись экономическим бременем для трудоспособного населения. Можно предположить, какие факторы позволяли отставным ландмилиционерам возвращаться назад в свой уезд. Возможно, ими были благоприятные условия жизни однодворцев в этой местности, или большое количество богаделен в уезде, или особые духовные качества и радушие карповских однодворцев, которые, несмотря на увечья и старость ландмилиционеров, принимали их как своих родных. Однодворцы же Обоянского и Новооскольского уездов возвращались с линии не так охотно. Для более детального изучения упомянутого вопроса обратимся к рассмотрению показателей по различным станам Обоянского уезда. Процент не вернувшихся с линии обоянских однодворцев колебался от 65,4% в Каменском стане до 91% в г. Обояни. Однако показатели основной массы станов варьировались в районе 70–80% не вернувшихся с линии². Ни в одном стане Обоянского уезда не прослеживался возврат отставных, подобный карповским отставным ландмилиционерам. Учитывая вышесказанное, можно сделать умозаключение, что упомянутый парадокс карповских однодворцев

¹ См.: Там же. Л. 38, 39.

² См.: Там же. Л. 38, 39.

является их уездной особенностью, а для Белгородской губернии обычная среднестатистическая практика невернувшихся с линии колебалась в районе 70–80%. Служба в Украинской ландмилиции безвозвратно вводила из региона значительное количество курских однодворцев, а возвращала назад только престарелых и увечных.

Другим видом ландмилиционеров, которые не порвали окончательно связи с Курским краем, являются служащие в иррегулярных ландмилицких полках. Как известно, иррегулярная служба в ландмилиции от регулярной отличалась неопределенными сроками службы, *i.e.* на зиму ландмилиционеров из иррегулярных полков распускали по домам. Это было вызвано тем, что Украинская ландмилиция должна была по первому требованию выступать против татар, нападения которых имели место преимущественно весной и летом¹. Регулярные полки оставались на Украинской линии круглый год. В связи с тем, что преобладающая часть полков принадлежала к иррегулярным, можно предположить, что большинство однодворцев из Белгородской губернии призывались в полурегулярные ландмилицкие полки. Следовательно, от ¼, а иногда и до 1/3 часть года эта большая часть украинских ландмилиционеров возвращалась в Курский край к своим родным, *i.e.* эта прослойка однодворцев не была окончательно потеряна для региона. Для рассмотрения этой категории однодворцев обратимся к служебной специфике полков Украинской ландмилиции. По проекту 1723 г. ландмилицких полков предполагалось набрать 6, *i.e.* 2 регулярных и 4 иррегулярных². По реформе 1731 г. количество полков увеличивалось до 20, *i.e.* 4 регулярных и 16 иррегулярных³. С декабря 1741 г. количество регулярных полков увеличивается до 9, а иррегулярных уменьшается до 11. Однако служба последних значительно упростилась до круглогодичного отпуска с ежегодными недельными сборами для пополнения регулярных ландмилицких полков. Согласно указу от 1751 г., количество регулярных полков увеличилось до 20 за счёт ликвидации иррегулярных⁴. В 1764 г. из всех ландмилицких полков сформировали 1 драгунский и 10 пехотных полков, которые приравнивались к полевым армейским полкам, с той разницей, что они по-прежнему пополнялись из однодворцев⁵. Другими словами, с 1751 г. мы наблюдаем ликвидацию иррегулярной ландмилицкой службы.

¹ Гукова Е.А. Указ. соч. С. 130.

² См.: Колотушкин А.А. Указ. соч. С. 123–124.

³ См.: Ласковский Ф.Ф. Указ. соч. С. 14–15.

⁴ См.: Гукова Е.А. Указ. соч. С. 148–149.

⁵ Семевский В.И. Указ. соч. С. 727.

Относительно иррегулярной службы ландмилиционеров постараемся теперь провести определённые подсчёты, учитывая приведённую выше информацию в совокупности с тем, что к 1731 г. из всех 20 Украинских ландмилицких полков 12 комплектовались в Белгородской губернии, и, что в иррегулярных полках насчитывалось чуть более тысячи человек¹ (в конных полках насчитывалось по 1 020 воинов, а в пехотном — по 1 248²). Итак, в 1723–1731 гг. в Курский край на зимовку возвращались с Украинской линии около 2 000 душ однодворцев, а в 1731–1741 гг. — около 9 600 душ. С 1741 по 1750 гг. около 5 400 однодворцев вернулось на круглогодичное жильё в Белгородскую губернию, при отбывании ежегодных недельных сборов на Украинской линии. В последующее время существования ландмилиции, насколько нам известно, ландмилиционеры справляли регулярную службу³. В целом, нужно отметить, что частичный возврат значительно смягчал тяготы однодворческого сословия и их службу, которая не могла быть приравнена к отбыванию воинской повинности в регулярных полевых полках. Для Белгородской губернии ландмилиционеры иррегулярных полков, которых до 1751 г. было большинство из всех служащих в Украинской ландмилиции, были полезны тем, что не были окончательно отделены от социально-экономического регионального организма.

Для подведения итогов и логического завершения начатого нами экскурса обратимся к особенностям демографического положения Белгородской губернии на протяжении всего существования Украинского ландмилицкого корпуса. В ГАКО в личном фонде Ф.И. Лаппо нами были обнаружены генеральные ведомости Белгородской провинции Белгородской губернии с 1 по 3 ревизии, которые были сведены в сравнительный поездный табель. Территориально-административное деление в 1722–1765 гг. значительно не изменилось, поэтому обнаруженные данные можно сопоставлять. *E.g.*, согласно первой ревизии, в Белгородской провинции насчитывалось 123 170 душ однодворцев. Ко второй ревизии 1744 г. прирост однодворцев составил 16 299 душ (11,7%) и общее их количество стало 139 469 человек. К третьей ревизии 1765 г. однодворческое население увеличилось ещё на 28 761 душу (17,1%) и общее их число стало со-

¹ См.: Колотушкин А.А. Указ. соч. С. 123–124.

² См.: Ласковский Ф.Ф. Указ. соч. С. 14–15.

³ *Подсчёты сделаны нами по следующей методике: общее количество ландмилицких полков умножались нами на тысячу служащих в нём. Полученное число дальше умножалось на % этих полков, комплектовавшихся в Белгородской губернии.*

ставлять 168 230 человек. Итак, прирост однодворческого сословия в Белгородской провинции с первой по третью ревизию составил 45 060 душ или 26,8%¹. Озвученные нами результаты не сопоставляются со статистическими расчётами из доклада Сената от 28 сентября 1743 г., где подсчитывалась убыль 66 465 душ населения украинских однодворцев за 20 лет, *i.e.* между 1 и 2 ревизиями². Не сопоставляются представленные нами цифры и с данными Д.И. Журавского, который на основе вышеупомянутого доклада Сенату от 1743 г. подсчитал, что между 1 и 2 ревизиями однодворцы южных губерний ежегодно сокращались на 1% от их общего числа³, так как в Белгородской губернии, прирост у однодворцев хотя и был значительно меньше, чем между 2 и 3 ревизиями, но всё-таки прослеживался и составлял 16 299 душ (11,7%)⁴.

Для понимания обнаруженных противоречий обратимся к по-уездным сравнительным показателям вышеизложенных генеральных ведомостей с 1 по 3 ревизии. Наблюдается сокращение однодворческого населения в некоторых уездах Белгородской провинции, таких как Валуйском, Хотмыжском, Яблоновском. Незначительный прирост порядка не более 500 душ наблюдался в Чугуевском, Старооскольском, Салтовском, Миропольском, Вольновском уездах. Как видно из представленных данных, трудности в демографическом положении наблюдались в уездах западных, порой граничащих с Украинской линией⁵. Между второй и третьей ревизиями демографическое положение однодворцев значительно улучшилось. Убыль однодворческого сословия наблюдалась только в Новооскольском уезде, а незначительный рост прослеживался в Миропольском, Салтовском, Яблоновском — тех же граничащих с линией уездами. Из имеющихся данных по Севской провинции между 2 и 3 ревизиями незначительный рост наблюдался в западном Путивльском уезде⁶. Мы видим, что демографическое положение однодворцев Белгородской губернии было не таким удручающим, как это обрисовывалось в докладе Сенату от 1743 г. и Д.И. Журавским обо всех южных однодворцах, но влияние службы в Украинской ландмилиции и её обеспечения на демографическое положение региона было колоссальным. Как видно из нашей статьи, это

¹ ГАКО. Ф. Р-30. Оп. 1. Д. 197. Л. 26.

² Гукова Е.А. Указ. соч. С. 85.

³ Журавский Д.И. Статистическое обозрение расходов на военные потребности с 1711 по 1725 год. СПб., 1859. С. 33.

⁴ ГАКО. Ф. Р-30. Оп. 1. Д. 197. Л. 26.

⁵ Там же. Л. 26.

⁶ Там же. Л. 26.

влияние прослеживалось во всех сферах движения однодворческого населения Белгородской губернии. Теперь попробуем все это перечислить, имея в виду следующее. Завербованные и принудительно переселённые однодворцы снизили общегубернский репродуктивный потенциал региона, так как могли жениться и оставить в Белгородской губернии после себя потомство. Служба в ландмилиции и иногда непосильные налоги отрицательно влияли на продолжительность жизни однодворцев, на их смертность. Следовательно, через призму Украинской ландмилиции мы можем исследовать такие фундаментальные для исторической демографии аспекты, как то: смертность, рождаемость и брачность. А если учитывать всё однодворческое население, сведённое на Украинскую линию, как то: завербованных курских однодворцев, жён и их детей, помощников, принудительных переселенцев, бежавших от непосильных натуральных и финансовых налогов, другие слои однодворческого сословия, задействованные в процессе функционирования Украинской ландмилиции, — тогда мы можем исследовать такие графы в движении населения, как: «выселенные в другие места, сосланные, пропавшие без вести, перешедшие в другие места, вернувшиеся из бегов». Другими словами, все пружины движения населения были вполне задействованы в этом военном процессе. Следовательно, можно заключить, что служба и обеспечение Украинской ландмилиции являлись главными внешними факторами, влияющими на демографическое положение однодворцев Курского края.

Библиографический список

1. *Белявский М.Т.* Однодворцы Черноземья (по их наказам в Уложенную комиссию 1767–1768 гг.). М.: Изд-во МГУ, 1984. 269 с.
2. *Гукова Е.А.* Оборона южных рубежей России в XVIII веке: украинская линия и украинский ландмилицкий корпус (1710–1780 гг.): дис. ... канд. ист. наук / Московский гуманитарный университет. М., 2009. 261 с.
3. *Ден В.Э.* Население России по пятой ревизии. Подушная подать в XVIII веке и статистика населения в конце XVIII века. Т. 2. Ч. 2. М.: Унив. тип., 1902. 319 с.
4. *Журавский Д.И.* Статистическое обозрение расходов на военные потребности с 1711 по 1725 год. СПб.: тип. К. Вульфа, 1859. 228 с., 1 л. табл.
5. *Колотушкин А.А.* Белгородская губернская администрация: регламент, состав и основные направления деятельности (1727–1779 гг.): дис. ... канд. ист. наук / Белгородский государственный национальный исследовательский университет. Белгород, 2015. 245 с.
6. *Ласковский Ф.Ф.* Материалы для истории инженерного искусства в России. В 3 т. Ч. 3: Опыт исследования инженерного искусства после императора Петра I до императрицы Екатерины II. СПб.: тип. Имп. Акад. наук, 1865. 1016 с.
7. *Никулов А.П.* Население Старооскольского уезда в XVII – начале XVIII в. (локально-историческое исследование): дис. ... канд. ист. наук / Старооскольский технологический институт (филиал) ГОУ ВПО «Московский государственный институт стали и сплавов (технологический университет)». Старый Оскол, 2006. 226 с.
8. *Семевский В.И.* Крестьяне в царствование императрицы Екатерины II. Т. II. СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1901. XLVI, 866 с.
9. *Фокин А.А.* Закамская ландмилиция на юго-восточном пограничье России в XVIII веке как особая форма организации регулярной гарнизонной службы // Девятые Большаковские чтения. Оренбургский край как историко-культурный феномен: Сб. статей / Оренбургский государственный педагогический университет; Поволжский филиал Института российской истории РАН; Комитет по делам архивов Оренбургской области; Оренбургское отделение Российского общества историков-архивистов; Актюбинский государственный региональный университет им. К. Жубанова; Актюбинский областной историко-краеведческий музей; Западно-Казахстанский инновационно-технологический университет; Администрация города Оренбурга; науч. ред. С.В. Любичанковский. Оренбург: Изд-во ОГПУ, 2018. С. 143–146.

*И.А. Гольшев**

М.М. СПЕРАНСКИЙ И ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МИНИСТЕРСТВА ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Аннотация: В статье рассматриваются вклад М.М. Сперанского в формирование Министерства полиции в Российской империи в 1810 г., предпосылки преобразования судебно-правовой политики Российской империи на основе анализа действовавшего законодательства. Характеризуются манифесты 1810 и 1811 гг., в результате реализации которых впервые в истории Российской империи было образовано Министерство полиции.

Ключевые слова: Российская империя, полиция, министерство полиции, суд, Сенат, М.М. Сперанский, Петр I, Екатерина II, Александр I, Николай I, судебная политика, судебно-правовая политика.

*I.A. Golshev**

M.M. SPERANSKY AND THE PROBLEMS OF FORMATIONS OF THE RUSSIAN EMPIRE'S MINISTRY OF POLICE

Abstract: In article author performed analyze the contribution of M.M. Speransky for the formation of the Ministry of police in the Russian Empire in 1810, prerequisites of transformation of judicial and legal policy of the Russian Empire on the basis of the analysis of the acted in 20th legislation. There are analyzed manifestos of 1810 and 1811 years as a result of which implementation, for the first time in the history of the Russian Empire was formed the Ministry of police.

Key words: Russian Empire, police, ministry of police, court, Senate, M.M. Speransky, Peter I, Catherine II, Alexander I, Nicholas I, judicial policy, judicial and legal policy.

* *Гольшев Иван Александрович, аспирант кафедры теории, истории государства и права и философии ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)».*

* *Golshev Ivan Alexandrovich, graduate student at the department of theory, history of state, law and philosophy, All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia).*

Изменения судебной системы в России в первой половине XIX в. происходили в условиях достаточно сложной внутри- и внешнеполитической обстановки. К числу таких событий можно отнести, *e.g.*, отказ России от поддержки блокады Великобритании, что, по мнению некоторых исследователей, в последующем привело к Отечественной войне 1812 г. К внутренним проблемам Российской империи можно отнести несовершенство действовавшего законодательства, основным кодифицированным источником которого оставалось Соборное уложение 1649 г.

Большую роль в формировании Министерства полиции сыграл М.М. Сперанский, по мнению которого, данное ведомство должно было отвечать за безопасность в государстве. На Руси исторически роль полицейских институтов выполняли приказы, воеводы. Как подчёркивает Н.А. Максимова: «это не способствовало тотальному контролю, который более отвечал интересам абсолютистского государства, его видению полиции как основного инструмента проведения в жизнь государственных реформ»¹. Поэтому с приходом к власти Петра I возникла необходимость создать полицейские органы как отдельные государственные учреждения. В мае 1718 г. была разработана и утверждена царём первая полицейская инструкция. В годы правления Александра I в рамках второго этапа министерской реформы были утверждены подготовленные М.М. Сперанским манифесты «О разделении государственных дел на особые управления» от 12 июля 1810 г. и «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. В соответствии с ними, общая структура Министерства полиции включала три департамента, Медицинский совет и канцелярию министра².

История создания министерства полиции Российской империи началась, когда М.М. Сперанский пришёл на службу в подразделение Министерства внутренних дел. Изначально этот департамент включал четыре экспедиции. Как подчёркивает А.Ю. Скрыдлов, это было связано с тем, что в самом начале министерской реформы «охрана общественного порядка и полицейский надзор оказались переданы в Министерство внутренних дел, где были сосредоточены во «2-ой Экспедиции о спокойствии и благочинии»»³. В 1806 г. данная экспедиция

¹ Максимова Н.А. Роль манифеста об учреждении министерства полиции в специализации управления службой полиции безопасности в Российской империи // Вестник экономической безопасности МВД России. 2009. № 4. С. 39.

² См.: Там же. С. 40.

³ Скрыдлов А.Ю. Министерство полиции в системе государственной власти Российской империи: из истории организации ведомства (1810–1812 гг.) // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2017. № 1 (32). С. 199.

была преобразована в «Экспедицию государственного благоустройства», которой в течение некоторого времени руководил М.М. Сперанский¹. При этом структуры, осуществлявшие функции политического сыска, не вошли в состав данной экспедиции. Возможно, это произошло в силу специфики деятельности, поскольку, как отмечает Т.Н. Ефремова: «Тайная экспедиция Сената (1762–1801)... была специфичной организацией, создававшейся для охраны власти конкретного самодержца, и в своей работе зависела как от личности и характера правителя, так и от исторической эпохи, на протяжении которой она существовала»². Поскольку император остался недоволен существовавшей формой реализации политического сыска, в «Плане Всеобщего государственного образования» Сперанский высказал мнение о необходимости формирования единого полицейского органа. Данный орган, по его мнению, должен был соединить воедино функции тайной и публичной полиций.

В результате создания экспедиций, руководством полиции занималась экспедиция спокойствия и благочиния, состоявшая из двух отделений, подразделявших полицию на сельскую и городскую³. На первое отделение возлагалась функция осуществления контроля за сельской полицией, на второе отделение — за городской полицией. В целом, в перечень функций полиции входило осуществление контроля за соблюдением правопорядка, фиксирование всякого рода правонарушений. Как подчёркивают А.В. Илюхин и М.В. Смоляров, вновь созданное Министерство было направлено на охрану законности и правопорядка и «не ограничивалось только поиском преступников»⁴. По их мнению, это было связано с тем, что в ведение данного органа также входило рассмотрение и разрешение различных вопросов, «связанных с деятельностью смиренных и рабочих домов, тюрем и остро-

¹ См.: Там же. С. 199.

² Ефремова Т.Н. Становление и развитие органов политического сыска в России (1695–1801) // Вестник Пермского университета. Серия: история и политология. 2009. № 2 (9). С. 90.

³ См.: Гурлев И.В. Деятельность полиции Российской империи в первой четверти XIX в. (1802–1826 гг.) // Власть. 2017. № 6. Т. 25. С. 131.

⁴ Илюхин А.В., Смоляров М.В. Правовой статус Министерства полиции в пенитенциарной системе России во втором десятилетии XIX в.: историко-правовой аспект // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». 2013. № 1. С. 101.

гов»¹. Отметим, что Министерство полиции сразу стало центральным органом пенитенциарной системы России².

Структуру Министерства полиции, помимо министра, составляли две канцелярии и три департамента. Одной из двух канцелярий, кроме общей, являлась особая канцелярия, включавшая три отделения и секретную часть. Важной функцией первого отделения канцелярии была функция осуществления контроля за иностранными подданными. Также к её ведению были отнесены борьба со шпионажем и выдача виз. Второе отделение занималось вопросами цензуры, распространением и перемещением через государственную границу Российской империи различной литературы, сбором сведений об издательской деятельности. Третье отделение несло ответственность за борьбу с государственными преступлениями и революционным движением. Секретная часть Канцелярии занималась должностными злоупотреблениями чиновников, важными уголовными делами, надзором за надлежащим исполнением приговоров. Три департамента Министерства полиции Российской империи включали департамент исполнительной полиции, департамент полиции медицинской, состоящий из трёх отделений, и департамент хозяйственной полиции.

Вызывает интерес тот факт, что примерно в это же время М.М. Сперанский был отправлен Александром I в ссылку. Как подчёркивает П.Д. Николаенко, «однако на сей раз «благосклонность его величества к Сперанскому» оказалась ложной. Александр I не изменил своему правилу награждать тех, кого решил отправить в отставку. Правда, в отношении Сперанского — не в отставку, а в ссылку»³. П.Д. Николаенко в своей работе делает акцент на факте «травли реформатора»⁴.

Помимо деятельности, направленной на создание отдельного Министерства полиции Российской империи, М.М. Сперанский вёл большую работу по анализу и реформированию действовавшего гражданского и уголовного законодательства, а также в области совершенствования судопроизводства. В связи с этим высказывались различные предположения. *E.g.*, В.П. Кочубей предложил создать структуру «мирных судов» для рассмотрения споров, связанных с имуществом. Руководствоваться при этом предлагалось совестью и

¹ Там же. С. 102.

² Там же. С. 102.

³ Николаенко П.Д. Министр полиции А.Д. Балашов и опала М.М. Сперанского // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1 (69). С. 28.

⁴ Там же. С. 28.

здравым рассудком, а не только формами судопроизводства¹. В то же время ещё в начале первой четверти XIX в., М.М. Сперанским было предложено объединить палаты гражданского и уголовного суда в единый губернский суд². Формирование отдельного министерства для осуществления тюремных и полицейских функций вызывало недовольство среди государственных служащих, в том числе и В.П. Кочубея — в тот период времени министра внутренних дел. По мнению А.В. Илюхина и М.В. Смолярова, такая реакция была вызвана опасениями, связанными с возможностью осуществления контроля за их действиями³. Они также отмечали, что «В.П. Кочубея волновало не столько опасение установления неподконтрольного тоталитарного режима, сколько желание возглавить столь значимый государственный орган, дающий реальную власть»⁴.

В рамках развития судебной системы и формирования судебной правовой политики можно отметить, что значительный интерес представляет рассуждение М.М. Сперанского на тему совершенности законодательства, как в Российской империи, так и в странах Европы. Он указывал, что «учреждения наши конечно недостаточны, но их можно усовершенствовать и исправить. Но исправить гражданский и уголовный закон скоро почти нет никакой возможности»⁵. М.М. Сперанский основывал своё предположение и на том, что, по его мнению, «не только в России, но и нигде в Европе нет ещё правильной теории ни гражданского, ни уголовного закона»⁶. Он с некоторым оптимизмом подчёркивал, что «мы стоим при самом рождении лучшей теории гражданских и уголовных законов»⁷.

После упразднения Министерства полиции, особое внимание заслуживает проект М.А. Балугьянского, участвовавшего вместе со М.М. Сперанским в процессе подготовки «Полного собрания законов Российской империи» и руководившего Вторым отделением собственной его императорского величества канцелярии. В 1827 г. он

¹ Цит. по: Бабенко В.Н. Судебная система России: история и современность / РАН ИНИОН; М-во юстиции РФ. Рос. правовая академия. М., 2007. С. 119.

² Сперанский М.М. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского: (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.): С прил.: «Записки об устройстве судебных и правительств. учреждений в России», (1803 г.), статей «О государственных установлениях», «О крепостных людях» и «Пермского письма к императору Александру». М., 1905. С. 202.

³ Илюхин А.В., Смоляров М.В. Указ. соч. С. 104.

⁴ Там же. С. 104.

⁵ Сперанский М.М. Указ. соч. С. 191.

⁶ Там же. С. 191.

⁷ Там же. С. 192.

представил проект, в котором предлагалось создать систему судоустройства, высшей судебной инстанцией которой был бы Сенат или Верховный суд. Планировалось, что состав такого суда должен был утверждаться монархом. В сферу ответственности данного органа включалось рассмотрение апелляций на приговоры нижестоящих судов, разрешение споров о подсудности и рассмотрение дел, связанных с покушением на императора. В соответствии с проектом М.А. Балугьянского, структура Сената состояла из трёх департаментов: уголовных, гражданских дел и прошений. Следующей инстанцией за Сенатом были судные палаты, в структуру которых включались два департамента: уголовного и гражданского судопроизводства. Члены судных палат должны были назначаться императором пожизненно¹. Как отмечает В.Н. Бабенко, «в целом проект Балугьянского при сохранении прежнего сословного принципа устройства судебной системы являлся значительным шагом вперед по сравнению с существовавшей в тот период судебной системой»². Эта инициатива могла способствовать существенному сокращению судебных инстанций, поскольку дела предлагалось рассматривать только двумя инстанциями. Помимо этого М.А. Балугьянский указывал на необходимость установления независимости судей. Он предлагал ввести принцип пожизненного назначения судей. Поскольку проект вызвал ряд серьёзных возражений со стороны окружения императора, Николай I его отверг³.

По мнению А.В. Илюхина и М.В. Смолярова, факт упразднения Министерства полиции большинством чиновников расценивался «как правильное решение»⁴. Можно сделать вывод, что такое решение было поддержано далеко не всеми видными государственными деятелями, поскольку уже через несколько лет «вопрос о создании Министерства полиции вновь рассматривался на самом высоком уровне — сразу после вступления на российский престол императора Николая I»⁵.

Таким образом, роль М.М. Сперанского в формировании Министерства полиции Российской империи заключалась в непосредственной подготовке нормативных правовых актов, направленных на создание данного ведомства. Несмотря на то, что данное министерство просуществовало относительно недолго, до 1819 г., оно внесло опре-

¹ См.: Бабенко В.Н. Указ. соч. С. 120.

² Там же. С. 120.

³ Там же. С. 121.

⁴ Илюхин А.В., Смоляров М.В. Указ. соч. С. 105.

⁵ Там же. С. 105.

делённый вклад в совершенствование деятельности правоохранительных органов и судебной-правовой политики Российской империи.

Библиографический список

1. *Бабенко В.Н.* Судебная система России: история и современность / РАН ИНИОН; М-во юстиции РФ. Рос. правовая академия. М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2007. 264 с.

2. *Гурлев И.В.* Деятельность полиции Российской империи в первой четверти XIX в. (1802–1826 гг.) // *Власть*. 2017. № 6. Т. 25. С. 130–136.

3. *Ефремова Т.Н.* Становление и развитие органов политического сыска в России (1695–1801) // *Вестник Пермского университета. Серия: история и политология*. 2009. № 2 (9). С. 83–91.

4. *Илюхин А.В., Смоляров М.В.* Правовой статус Министерства полиции в пенитенциарной системе России во втором десятилетии XIX в.: историко-правовой аспект // *Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты»*. 2013. № 1. С. 100–105.

5. *Максимова Н.А.* Роль манифеста об учреждении министерства полиции в специализации управления службой полиции безопасности в Российской империи // *Вестник экономической безопасности МВД России*. 2009. № 4. С. 39–42.

6. *Николаенко П.Д.* Министр полиции А.Д. Балашов и опала М.М. Сперанского // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2016. № 1 (69). С. 27–33.

7. *Скрыдлов А.Ю.* Министерство полиции в системе государственной власти Российской империи: из истории организации ведомства (1810–1812 гг.) // *Вестник Барнаульского юридического института МВД России*. 2017. № 1 (32). С. 199–202.

8. *Сперанский М.М.* План государственного преобразования графа М.М. Сперанского: (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.): С прил.: «Записки об устройстве судебных и правительств. учреждений в России», (1803 г.), статей «О государственных установлениях», «О крепостных людях» и «Пермского письма к императору Александру». М.: Русская мысль, 1905. VI, 359 с.

*О.В. Клевцова**

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ ПОЛИЦЕЙСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА ОРЛА В 50–60-Х ГГ. XIX В.

Аннотация: Данная статья посвящена анализу деятельности полицейского управления на территории г. Орла и Орловской губернии в 1850–1860-х гг. Автор описывает основные направления работы местного полицмейстера, его идеи по реформированию полиции, борьбе с распространением эпидемий, противопожарным мероприятиям. В статье приводятся статистические сведения о числе заболевших и умерших от холеры. Особое внимание уделяется методам борьбы с распространением инфекции и с бродяжничеством. Автор рассматривает практические рекомендации полицмейстера Н.А. Ридингера по улучшению работы местной полиции и решению ряда социальных проблем.

Ключевые слова: полицмейстер, борьба с пожарами, Орловская губерния, Н.А. Ридингер.

*O. V. Klevtsova**

THE MAIN AREAS OF WORK OF THE OREL POLICE DEPARTMENT IN THE 50–60S 19TH

Abstract: There are analyzes the activities of the Orel governorate police department in the 1850–1860s in this article. The author describes the main directions of the local chief of police's work, his main ideas on police reform, the fight against the spread of epidemics, the fire prevention measures. The article provides statistical data on the number of cases of cholera and the number of deaths from this disease. The particular attention is paid to methods of combating the spread of infection and vagrancy. The author analyzes practical recommendations of the chief of police N.A. Ridinger on improving the work of the local police and solving a number of social problems.

Key words: chief of police, firefighting, Orel governorate, N.A. Ridinger.

В первой половине XIX в. в России происходили коренные изменения касательно реформирования государственного аппарата. Александр I стремился усилить контроль за государством. В 1802 г. была проведена министерская реформа. В стране организована работа Министерства внутренних дел (далее — МВД) и Министерства поли-

* *Клевцова Оксана Владимировна, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры истории и историко-культурного наследия ФГБОУ ВО «Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина». Электронная почта: ksenijmel@yandex.ru.*

* *Klevtsova Oksana Vladimirovna, candidate of historical sciences, associate professor, associate professor at the department of history and historical and cultural heritage, Yelets State Ivan Bunin University.*

ции. В обязанности последней, помимо борьбы с преступностью, входило проведение рекрутских наборов, сохранность запасов продовольствия, таможенный надзор, контроль за исправностью путей сообщения, надзор за иностранцами, цензурный контроль, *etc.* Манифест об учреждении Министерства полиции от 25 июня 1811 г. наделял министра Министерства полиции неограниченными полномочиями. Министерство полиции состояло из трёх департаментов. Первый ведал хозяйственными вопросами, приказами общественного призрения и назывался Департаментом хозяйственной полиции. Вторым был исполнительный, он осуществлял контроль за работой полиции, судными и уголовными делами. Третий организовывал охрану здоровья и контролировал работу медицинских учреждений, заготовку медикаментов, *etc.*

Во второй половине XIX в. произошло оформление структуры губернских органов ведомства МВД. Губернатор сосредоточил в своих руках верховную власть, контролировал все рычаги управления губернией. Исполнительные и милицейские функции осуществляли полицейские чины. Губернское правление рассматривало различного рода жалобы на беззаконие чиновников, а также доносило до общественности указы и законы Правительствующего Сената, местные постановления. Вопросами статистики ведали губернские статистические комитеты. Они передавали данные о состоянии дел в губернии в адрес Центрального статистического комитета. Губернские и уездные полицейские управления сочетали в себе патрульно-постовую, уголовно-розыскную и судебно-исполнительные функции¹. Другими словами, новая реформа способствовала специализации отдельных структур МВД, но на местах всё осталось по-старому. Полицейские, городничие и губернские исправники находились в подчинении губернатора и зависели от его благосклонности.

Во второй половине XIX в. г. Орёл представлял собой крупный провинциальный город. В состав Орловской губернии входило 12 уездов: Елецкий, Ливенский, Малоархангельский, Орловский, Мценский, Болховской, Кромской, Карачевский, Дмитровский, Севский, Трубчевский, Брянский. Это была типичная сельскохозяйственная провинция. На территории г. Орла действовало полицейское управление, в обязанности которого входил контроль за исправностью мостов, тротуаров, качеством работы тракторов и других общественных заведе-

¹ Минаков А.С. Губернское ведомство МВД: состав, функции, взаимодействие с центром (по материалам Орловской губернии второй половины XIX – начала XX веков): автореф. дис. ... канд. ист. наук / Орлов. гос. ун-т. Орёл, 2003. С. 15.

ний в городе. Зимой управлению приходилось заготовливать древесину для наведения порядка с переправами после весеннего паводка. Полиция вела надзор за неблагонадежными людьми в городе. В этот период в г. Орле их числилось 34 человека. Контролировалась деятельность пожарной охраны города.

В 1867 г. на территории Орловской губернии было создано Орловское губернское жандармское управление. В его компетенцию входило осуществление розыска и проведение дознания по политическим делам в губернии. Основной задачей орловских жандармов являлось предотвращение выступлений против существующего самодержавного строя. В их обязанности входило также обеспечение безопасности проводимых общественных мероприятий, соблюдение паспортно-визового режима, дознание и розыск по некоторым уголовным преступлениям¹.

С 1850 г. полицмейстером г. Орёл стал князь Георгий Николаевич Чагодаев. Он был крестником Великой княгини Екатерины Павловны, участником Русско-турецкой войны 1828–1829 гг. и походов против лезгин, чеченцев и других кавказских народов. В этой должности он прослужил вплоть до 1859 г., а после его перевели на вакантное место в г. Калугу. На его место заступил Николай Александрович Ридингер². Ситуация с Орловской полицией во второй половине XIX в. оставалась плачевной. Этот факт подчёркивал Н.А. Ридингер: «городские и земские полицейские управления находились в жалком состоянии. Полицейстер города Орла Чагодаев был не дурным человеком, но он не имел самостоятельности. Впрочем, в 11 уездных городах городничие... были люди самые бестолковые, не знали служебного порядка, заводили ссоры из желания командовать в городе и заботились только о приобретениях»³. Н.А. Ридингер описывал следующим образом сложившиеся порядки в городе: «заключено мною, что хожалые ходят с палками. Если эти палки для побоев, то это беззаконие. Если — эмблема власти — то поневоле полиция заслуживает общее неуважение и ненависть. А потому предписываю, чтобы никто из полицейских их никогда не мел в руках»⁴. «Господа чиновники вверенной мне полиции поймут, что только старательным изучением законов и ис-

¹ Там же. С. 16.

² Дворянские роды Российской Империи: в 8 т. Т. 3. Князья / Под ред. С.В. Думина. М., 1996. С. 164.

³ Ридингер Н.А. Материалы для истории и статистики г. Ельца. Вып. 1. Очерки истории Елецкого уезда / Предисл., подгот. текста и коммент. С.В. Красновой. Елец, 1993. С. 27.

⁴ Там же. С. 29.

полнением их можно заслужить истинную благодарность добросовестных граждан и начальства. Надеюсь, что господа чиновники полиции поймут, что времена на апатию и беспробудного сна прошли, и что надо проснуться и служить, служить, служить»¹.

Н.А. Ридингер подчинялся орловскому губернатору Валериану Ивановичу Сафоновичу. За годы службы в г. Орле он проводит ряд реформ в жизни города и полицейской службы. По инициативе полицмейстера была организована первая перепись населения. Квартальным надзирателям необходимо было составить статистические ведомости, в которых фиксировались типологии домовых и хозяйственных построек, число питейных заведений, церквей, складов и т.д. Эта мера облегчила в дальнейшем сыскную деятельность местной полиции.

Особое внимание полиция уделяла делу борьбы с пожарами. Ещё в 1848 г. по г. Орлу прокатилась серия пожаров. Самым крупным стал пожар 26 мая 1848 г. Очевидцы сообщали, что видели только «пространство в длину три и в ширину около двух вёрст, в одно время залитое пламенем»². Местная полиция провела следственные мероприятия и арестовала 22 поджигателей из числа местного населения. В период с 1847 по 1866 гг. по делам о поджогах было осуждено 52 мужчины и 20 женщин³. После серии страшных пожаров 1858 г. большая часть г. Орла выгорела. Полиция вновь занялась розыском поджигателей. Местный полицмейстер Н.А. Ридингер опубликовал статью в «Орловских губернских ведомостях», где указал основную причину и предложил разработанный комплекс мер по улучшению ситуации. Основной причиной был дефицит воды. По предложению полицмейстера планировалось создать колодцы на каждой улице. Он требовал пристально следить за чистотой печных труб, бороться с незаконным складированием бытового мусора. На полицейское управление возлагалась обязанность контроля за исполнением предложений полицмейстера Н.А. Ридингера.

Помимо различных требований по усилению контроля, полицмейстер в 1860 г. разработал инструкцию для пожарников. Она вклю-

¹ Цит. по: Тропин Н.А. Губернский город Орёл середины XIX века взглядом полицмейстера / М-во образования и науки РФ, Елецкий гос. ун-т им. И.А. Бунина. Воронеж, 2015. С. 20–21.

² Ковалева М.В. Преступность в Орловской губернии в первой половине XIX века // Проблемы сохранения исторического наследия деятельности органов внутренних дел: Сб. мат-ов / Под ред. Е.В. Сальникова. Орёл, 2016. С. 30.

³ Списки населённых мест Российской империи, составленные и издаваемые Центральным статистическим комитетом Министерства внутренних дел. Вып. 29: Орловская губерния. Список населённых мест по сведениям 1866 года / Обраб. Н. Штиглицом. СПб., 1871. С. 126.

чала 29 пунктов, в которых детально прорабатывались порядок действия пожарников в случае возникновения пожара, методика взаимодействия пожарников и полицейских, квартальных надзирателей. Полицейстер лично проводил пожарные тревоги. В обязанности полиции входило наложение штрафов за складирование мусора возле дома, за нарушение пожарного устава. Н.А. Ридингер предлагал обложить все городские дома небольшими суммами, которые после передавались на устройство пожарных бригад.

Ещё одной проблемой, с которой боролось полицейское управление, являлась организация работы медицинской службы в период эпидемий. Н.А. Ридингер по личной инициативе собирал статистические сведения о числе заболевших и умерших от холеры в 1860 г. и проводил исследования вспышки холеры и её последствий в 1855 г.¹. Основную проблему нездоровой обстановки в городе он видел в нечистотах. Отсутствие оборудованных отхожих мест и постоянные сливы грязной воды на улицы приводили к загрязнению р. Орлик. В реку попадали сбросы загрязнённых вод с предприятий. Пристальное внимание уделялось им анализу врачебного дела. В г. Орле работало 10 докторов и 2 ветеринара. В других населённых пунктах губернии числилось 25 докторов и 2 ветеринара. Н.А. Ридингер указывал, что полицией вёлся контроль за рынками. Было запрещено продавать сырые овощи, фрукты. Больше всего пострадали солдаты, составлявших наибольшее число заболевших. Н.А. Ридингер попытался проследить путь распространения заболевания. По его мнению, заболевание появилось в г. Туле, потом распространилось в г. Орле и г. Калуге. После появления первых случаев в городах Черни и Мценске с 3 августа 1860 г. заболевать стали орловчане. Н.А. Ридингер подчёркивал свою особую миссию в условиях распространения эпидемии. Он считал, что именно в этот период статистика имеет особое значение. Н.А. Ридингер старался сделать всё возможное, чтобы зафиксировать максимально верные данные. Причиной большого числа умерших в больницах было то, что за госпитализацией обращались крайне тяжёлые больные, время было упущено, организм сильно ослаб и не мог бороться с болезнью. Он также заметил, что многие заболевшие специально скрывали свой недуг из-за стеснения и боязни. Он сделал личные умозаключения по данному вопросу. «Большая часть умерших была в первый, во второй и третий день болезни. Те же, которые выдерживали болезнь более трёх дней, почти всегда выздоравливали»². Н.А. Ридингер подметил и то, что смертность напрямую была связана

¹ См.: Тропин Н.А. Указ. соч. С. 25–27.

² Там же. С. 62.

с возрастом заболевших. «Из числа заболевших старше 60 лет умерло более $\frac{3}{4}$. Из числа заболевших старше 40 лет умерло более $\frac{2}{3}$. Из числа заболевших старше 20 лет умерло более $\frac{1}{2}$. Из числа заболевших средних лет умерло около $\frac{1}{3}$. Из числа заболевших детей умерло более $\frac{1}{2}$ »¹. Н.А. Ридингер выявил, что многие начальники из г. Орла специально замалчивают о числе заболевших или уклоняются от ответа. Несмотря на сокрытие реальных данных по распространению в городе заразы, со стороны начальства были предприняты все меры по предотвращению и борьбе с эпидемией. В богоугодных заведениях были организованы специальные комнаты для холерных. Врачебная помощь в этот период была поставлена на безвозмездной основе. По первому требованию врачу надлежало явиться к больному и оказать ему бесплатный осмотр и провести консультацию. Н.А. Ридингер даже перечислил имена врачей и их места распределения. Так по первой части города больных вёл врач Лебединский, по второй части — господин Чернов, по третьей части — господин Булатович².

Н.А. Ридингер анализировал и развитие аптечного дела. Он приводил данные за 1860 г., где упоминал 18 аптек на губернию. Они пользовались большой популярностью. За 1860 г. в г. Орле аптеками выписано 19 655 рецептов, а по всей губернии — 23 706. Все бедные люди получили право безвозмездно приобретать лекарства при крупных эпидемиях.

Ответственный полицмейстер считал, что только наличие грамотно собранных статистических сведений по уезду позволит быстро реагировать и предупреждать преступления в регионе. Именно по инициативе Н.А. Ридингера стали стекаться и систематизироваться данные в полицейском управлении. На основе их Н.А. Ридингер издал первый статистический труд по жизни г. Орла и его округа. Полицеймейстер подчёркивал, что общественность боится огласки. Многие чиновники не привыкли освещать проблемы своего региона и стремятся не подавать вовремя статистические данные.

Полицеймейстер следил за ходом торговой деятельности в регионе. Он подчёркивал, что торговля развита здесь слабо «она не превышает 4 000 000 руб. в год и состоит из покупки и перепродажи разного хлеба, пеньки, сала, конопляного масла и других предметов местного употребления»³. Н.А. Ридингер выявил причину низкой тор-

¹ Там же. С. 62.

² Клевцова В.О. Вклад Н.А. Ридингера в создание статистических сведений по городу Орлу // Научные исследования: история, образование и культура, сфера дизайна и туризма: Сб. мат-ов / Под ред. Д.В. Щукина. Елец, 2017. С. 117.

³ Тропин Н.А. Указ. соч. С. 56.

говой деятельности. Река Орлик, на которой располагался город, довольно не полноводная и это затрудняло судоходство. В период с 1856 по 1860 гг. из Орла вышло в путь 853 барок и судов. В город прибыло за тот же период 475 судов и барок. Число рейсов постоянно росло и к концу 1860 г. составило 220 судов, покинувших город и прибывших — 108 судов. Ценности вывозимых грузов варьировались от 908 116 руб. в 1856 г. до 1 366 985 руб. в 1859 г., а общая сумма ввозимых товаров к концу 1860 г. сократилось по сравнению с 1856 г. и составила 152 429 руб.¹. Развитию промышленности помешал пожар 1858 г., в ходе которого сгорело 500 домов и несколько заводов. Многие купцы, опасаясь увеличения налогообложения, не стремились улучшать производство и давали заниженные данные о количестве выпущенной продукции.

Полицмейстер следил за процессом распространения знаний в Орловской губернии. Им были даны статистические данные о школах, предоставлена характеристика социального состава учащихся и кадрового потенциала г. Орла. Н.А. Ридингер описал все типы учебных заведений города, привёл источники финансирования, говорил о слабой материальной поддержке школ со стороны правительства и местных органов власти. Особое внимание уделялось состоянию библиотечного дела².

После отмены крепостного права крестьяне, став лично свободными, не смогли найти своё место в обществе. Они разорялись из-за малоземелья и беднели. Многие пополнили число нищих и безработных. Большая часть из них в целях поиска «лёгких денег» отправлялись в крупные населённые пункты, пытаясь выжить. Анализируя статистические отчёты о числе преступлений, можно заметить доминирование крестьянского сословия в числе преступников. По данным «Обзоров Орловской губернии» о числе дел, рассмотренных Орловским и Елецким окружными судами, имеются следующие статистические данные о числе преступлений и социальном составе участников. В 1861 г. число осуждённых составило 7 427 человек обоего пола, среди них мужчин — 6 765, а женщин — 662. В 1866 г. всего осудили 10 435, из них мужского пола — 8 669, а женского — 1 766³. В 1881 г.

¹ Клевцова О.В. Н.А. Ридингер о ситуации с пожарами на территории Калужской губернии во второй половине XIX в. // Проблемы социальных и гуманитарных наук. 2018. № 3 (16). С. 90.

² См.: Тропин Н.А. Указ. соч. С. 56–57.

³ Списки населённых мест Российской империи, составленные и издаваемые Центральным статистическим комитетом Министерства внутренних дел. Вып. 29: Орловская губерния. Список населённых мест по сведениям 1866 года / Обраб. Н. Штиглицом. СПб., 1871. С. 126.

число осуждённых крестьян составляло 398, мещан — 76, военных — 65, дворян — 3 человек. Всего осуждено по уголовным делам 538 человек¹.

В 1887 г. число осуждённых крестьян составило 444, мещан — 61, а дворян — 10 человек. Всего по суду было осуждено 601 человек².

В 1896 г. число осуждённых крестьян составило 339, мещан — 108, а дворян — 5 человек. Всего по суду было осуждено 507 250 человек за преступления против собственности частных лиц³.

В 1900 г. данные показатели возросли. В этот период осуждённых по различным статьям было: 75 дворян, 131 купец, 2 282 крестьян⁴.

Анализируя «Списки населённых мест Российской империи, составленные и издаваемые Центральным статистическим комитетом Министерства внутренних дел» за 1885 г., встречаем следующие записи: «можно заметить, что значительное увеличение числа подсудимых, начиная с 1861 г., есть более видимое, чем действительное; ибо, с освобождением крестьян от крепостной зависимости, они стали подлежать в большей части преступлений общему суду, тогда как прежде разбирались во многих случаях судом помещика и не были виновны в уголовных записях»⁵. Автор отчёта подчёркивает, что увеличение числа крестьянского сословия в рядах преступников связано с переходом полномочий судить от помещиков в юрисдикцию судов.

При анализе источника мы видим, что с 1861 г. возросло число преступлений касательно частной собственности, *e.g.*, воровство, незаконная вырубка леса. К этим преступлениям склонялись преимущественно освободившиеся крестьяне.

Ещё одной проблемой было бродяжничество. По статистике за 10 лет с 1822 по 1833 гг. из Орловской губернии по этой статье в Сибирь было сослано 488 мужчин и 71 женщина. По статистике за 20 лет

¹ Обзор Орловской губернии за 1881 г. / Орловский губернский статистический комитет. Орёл, 1882. С. 15.

² См.: Обзор Орловской губернии за 1887 г. / Орловский губернский статистический комитет. Орёл, 1888. С. 25–26.

³ См.: Обзор Орловской губернии за 1896 г. / Орловский губернский статистический комитет. Орёл, 1897. С. 25–26.

⁴ Обзор Орловской губернии за 1900 г. / Орловский губернский статистический комитет. Орёл, 1901. С. 10.

⁵ Списки населённых мест Российской империи, составленные и издаваемые Центральным статистическим комитетом Министерства внутренних дел. Вып. 29: Орловская губерния. Список населённых мест по сведениям 1866 года / Обработ. Н. Штиглицом. СПб., 1871. С. 126.

с 1827 по 1846 гг. количество сосланных за бродяжничество составило 485 мужчин и 157 женщин¹. В период с 1846 по 1876 гг. за бродяжничество было осуждено 596 мужчин и 59 женщин².

Таким образом, на примере одного полицмейстера из провинциального города Орла можно проследить работу полицейского управления, которую возглавлял не равнодушный к своей работе человек. Н.А. Ридингер многое сделал на должности полицмейстера. Он оставил после себя богатые статистические данные о деятельности полиции и о жизни города, смог реформировать работу полиции и сделать её службу более продуктивной. Работа полицейского управления была крайне сложной. На сотрудников возлагалась большая ответственность. Очень часто им приходилось решать сложные социальные вопросы, отважно бороться со стихийными бедствиями, организовывать помощь в дни эпидемий и проводить разъяснительную работу.

Библиографический список

1. *Анучин Е.Н.* Исследования о проценте сосланных в Сибирь в период 1827–1846 годов. Т. 3. Записки императорского Русского географического общества по отделению статистики / Под ред. *Е.Н. Анучина*. СПб.: тип. Майкова, 1873. IV, 508 с., 14 л. карт.

2. *Дворянские роды Российской Империи: в 8 т. Т. 3. Князья* / Под ред. *С.В. Думина*. М.: Ликоминвест, 1996. 280 с.

3. *Клевцова В.О.* Вклад Н.А. Ридингера в создание статистических сведений по городу Орлу // *Научные исследования: история, образование и культура, сфера дизайна и туризма: Сб. мат-ов* / Под ред. *Д.В. Щукина*. Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, 2017. С. 115–120.

4. *Клевцова О.В.* Н.А. Ридингер о ситуации с пожарами на территории Калужской губернии во второй половине XIX в. // *Проблемы социальных и гуманитарных наук*. 2018. № 3 (16). С. 89–94.

5. *Ковалева М.В.* Преступность в Орловской губернии в первой половине XIX века // *Проблемы сохранения исторического наследия деятельности органов внутренних дел: Сб. мат-ов* / Под ред. *Е.В.*

¹ Анучин Е.Н. Исследования о проценте сосланных в Сибирь в период 1827–1846 годов. Т. 3. Записки императорского Русского географического общества по отделению статистики / Под ред. Е.Н. Анучина. СПб., 1873. С. 162.

² Списки населённых мест Российской империи, составленные и издаваемые Центральным статистическим комитетом Министерства внутренних дел. Вып. 29: Орловская губерния. Список населённых мест по сведениям 1866 года / Обработ. Н. Штиглицом. СПб., 1871. С. 128.

Сальникова. Орёл: Орловский юридический институт (ОрЮОИ МВД России), 2016. С. 30–37.

6. *Минаков А.С.* Губернское ведомство МВД: состав, функции, взаимодействие с центром (по материалам Орловской губернии второй половины XIX – начала XX веков): автореф. дис. ... канд. ист. наук / Орлов. гос. ун-т. Орёл, 2003. 24 с.

7. Обзор Орловской губернии за 1881 г. / Орловский губернский статистический комитет. Орёл: тип. губ. правления, 1882. 79 с.

8. Обзор Орловской губернии за 1887 г. / Орловский губернский статистический комитет. Орёл: тип. губ. правления, 1888. 99 с.

9. Обзор Орловской губернии за 1896 г. / Орловский губернский статистический комитет. Орёл: тип. губ. правления, 1897. 106 с.

10. Обзор Орловской губернии за 1900 г. / Орловский губернский статистический комитет. Орёл: тип. губ. правления, 1901. 83 с.

11. *Ридингер Н.А.* Материалы для истории и статистики г. Ельца. Вып. 1. Очерки истории Елецкого уезда / Предисл., подгот. текста и коммент. *С.В. Красновой*. Елец: Елец. куранты, 1993. 185 с.

12. Списки населённых мест Российской империи, составленные и издаваемые Центральным статистическим комитетом Министерства внутренних дел. Вып. 29: Орловская губерния. Список населённых мест по сведениям 1866 года / Обработ. *Н. Штиглицом*. СПб.: изд. Центр. стат. ком. Мин. внутр. дел, 1871. СХХI, 3, 238 с., 1 л. к.

13. *Тропин Н.А.* Губернский город Орёл середины XIX века взглядом полицмейстера / М-во образования и науки РФ, Елецкий гос. ун-т им. И.А. Бунина. Воронеж: Научная книга, 2015. 91 с.

*А.Н. Гребенкин**

ПОЛИЦЕЙСКИЕ СТРУКТУРЫ В ОХРАНЕ РОССИЙСКИХ ИМПЕРАТОРОВ (ПОСЛЕДНЯЯ ТРЕТЬ XIX – НАЧАЛО XX В.)

Аннотация: В статье дан анализ развития полицейских структур императорской охраны в России в последней трети XIX – начале XX в. Автор характеризует деятельность появившихся в 1861–1866 гг. Дворцовой стражи и Охранной стражи Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии и акцентирует внимание на факторах, препятствовавших становлению секретных служб охраны императора. При рассмотрении процесса создания в 1881–1884 гг. единой полицейской службы охраны — Дворцовой полиции — особое внимание уделяется характеристике поиска наиболее оптимальных форм ее деятельности. В последней части статьи содержится анализ организационного развития и деятельности полицейских охранных структур, с 1905 г. находившихся в ведении дворцового коменданта.

Ключевые слова: императорская охрана, Дворцовая стража, Третье отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, Дворцовая полиция, П.А. Черевин, А.И. Спиридович.

*A.N. Grebenkin**

THE POLICE FORCES IN THE PROTECTION OF THE RUSSIAN EMPERORS OF THE FINAL THIRD OF THE 19TH AND THE FIRST OF THE 20TH

Abstract: There are analyzes the development of the police structures of the Imperial guard in Russia in the final third of the 19th and the first of the 20th in the article. The author characterizes the activity of the Palace guard and the Guard of the Third Section of His Imperial Majesty's Own Chancellery, which appeared in 1861–1866s, and focuses on the factors, which prevented the formation of the secret services of the Emperor's guard. The special attention is paid to the characteristic of search of the most optimal forms of the Palace police activity, when considering the process of creation in 1881–1884s of the unified police security service. The last part of the article contains on analysis of the organizational development and activities of the police security structures, which were under the jurisdiction of the Palace commandant since 1905.

Key words: imperial guard, palace guard, Third Section of His Imperial Majesty's Own Chancellery, Palace police, P.A. Cherevin, A.I. Spiridovich.

** Гребенкин Алексей Николаевич, доктор исторических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права Среднерусского института управления — филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)». Электронная почта: angrebyonkin@mail.ru.*

** Grebenkin Alexey Nikolayevich, doctor of historical sciences, associate professor, associate professor at the department of theory of state and law, Central Russian Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.*

Александр II, невольно оказавшийся в эпицентре коренной ломки Российской империи, прекрасно понимал, что предпринимаемые реформы создадут ему немало врагов. Стремительная радикализация общества и рост революционных настроений не могли обойти стороной фигуру императора, олицетворявшего в глазах многих отживший строй, который нужно немедленно ниспровергнуть. В отличие от своих предшественников, император-преобразователь был вынужден уделять много внимания обеспечению собственной безопасности и безопасности своей семьи. Это привело к изменению взгляда на императорскую охрану. Если раньше её чины были призваны выполнять в первую очередь декоративно-церемониальные функции, что вполне закономерно приводило к «военизации» охранного дела, превращению его в прерогативу блестящих гвардейских частей, то теперь на повестке дня оказались сугубо функциональные вопросы, решение которых могло быть возложено лишь на полицейские подразделения.

В декабре 1861 г. была создана «команда городских стражей» (впоследствии переименованная в Дворцовую стражу), предназначенная для круглосуточной наружной охраны Зимнего дворца, Летнего и Александровского садов, поддержания порядка на территории дворца, наблюдения за подъездами к нему, а также для обеспечения безопасности императора во время его прогулок. Она пришла на смену конным и пешим полицейским патрулям Санкт-Петербургской городской полиции, контролировавшим территорию вокруг Зимнего дворца. Санкт-Петербургский генерал-губернатор генерал-адъютант П.Н. Игнатьев выступил с предложением учреждения охранного подразделения подобного типа ещё в 1860 г., но тогда Александр II отклонил эту инициативу. Через несколько месяцев крестьянские волнения, начавшиеся после главной из Великих реформ, убедительно продемонстрировали необходимость усиления охраны императорского дворца. По мнению Д.А. Клочкова, создание Дворцовой стражи было обусловлено не возникновением необходимости усиления охраны Зимнего дворца, а расформированием инвалидных рот Министерства императорского двора¹. Условия службы нового подразделения охраны предполагалось приблизить к боевым: стражам было вменено в обязанность «о всяком сборище, хотя б и не в значительном числе людей, составляющемся близ Дворца или приближающемся к оному, уведомлять немедленно Коменданта и заведующего Зимним дворцом, в слу-

¹ На страже главной цитадели России: к 100-летию Службы коменданта Московского Кремля Федеральной службы охраны Российской Федерации / В.И. Жилиев, Д.А. Клочков, И.И. Кондратьев, О.Г. Леонов, Т.Д. Панова; сост. Д.А. Клочков. М., 2018. С. 135.

чае когда б сборище это намеревалось проникнуть во Дворец, противиться сему с помощью патрулей»¹. Впоследствии роль стражей в охране императорской резиденции была пересмотрена. В высочайше утверждённом 15 января 1862 г. Своде дополнительных правил об охране порядка по Зимнему дворцу значилось, что стражи должны были «при всяком сборище, хотя бы и в незначительном числе людей составляющемся близ Зимнего дворца и Эрмитажного здания, или приближающемся к оным, — предлагать первоначально таковому сборищу разойтись или удалиться; в случае же ослушания они обязаны немедленно уведомлять о том коменданта и заведующего Зимним дворцом; но если бы сборища сии, не внимая их увещанию, намеревались насильственно проникнуть во дворец или в эрмитажное здание, — то городовые стражи должны тотчас же давать знать о сем: прежде всего — швейцара ближайшего подъезда, а затем — одновременно коменданту, заведующему дворцом, военному генерал-губернатору и обер-полицеймейстеру»². Другими словами, стражи должны были сначала пытаться разрешить конфликтную ситуацию мирным путём, а в случае её критического обострения — немедленно информировать руководство, не пытаясь применять силу.

Первоначально предусматривалось, что городских стражей будет 25, однако по распоряжению Александра II их численность была увеличена до 30 человек с тем, чтобы у каждого из охраняемых подъездов Зимнего дворца «было по 1 дежурному, что на 3 смены составит 24 человека, а 6 останутся в запасе на случай надобности, по болезни или других обстоятельств»³. Помощь стражникам, в случае необходимости, должны были оказывать объезжавшие территорию вокруг Зимнего дворца конные и пешие патрули, а также швейцары и их помощники. Кроме того, в охране главной императорской резиденции продолжали принимать участие городовые стражи Санкт-Петербургской городской полиции. Наконец, «на пути следования императора выставлялись усиленные полицейские посты»⁴.

Служебную деятельность Дворцовой стражи координировал пристав 1-й Адмиралтейской части полковник Иодко, однако назначениями, награждениями и взысканиями занимался лично обер-полицеймейстер, а финансирование осуществлялось из бюджета Мини-

¹ Российский государственный исторический архив (далее — РГИА). Ф. 508 «Дворцовая полиция». Оп. 1. Д. 1. Л. 2.

² См.: Там же. Л. 38–38 об.

³ Там же. Л. 2.

⁴ Оржеховский И.В. Самодержавие против революционной России (1826–880 гг.). М., 1982. С. 135.

стерства императорского двора. Санкт-Петербургский военный генерал-губернатор А.А. Суворов повелел представить ему для отбора в Дворцовую стражу людей «испытанной нравственности, заслуженных, отборных»¹. В неё были зачислены лучшие городовые и околоточные надзиратели столичной полиции, а также отставные фельдфебели и унтер-офицеры гвардии. Они носили полицейскую форму (ибо, как полагает П.А. Казанцев, «для устранения различных недоразумений с публикой больше подходили именно полицейские, а не военные чины»²). Оклад жалованья составлял 240 руб. в год. К нему прибавлялись порционные деньги (111 руб. 60 коп. в год). Стражники, не имевшие казённой квартиры в здании Эрмитажного театра, кроме того, получали по 5 руб. в месяц на наём жилья. Наконец, за счёт казны чины команды снабжались тулупами и тёплыми сапогами.

Поскольку Александр II не проживал безвыездно в г. Санкт-Петербурге, дворцовые стражники были вынуждены постоянно сопровождать его. Так, весной 1862 г. большая часть команды (21 стражник) была командирована в г. Царское Село для охраны Большого Царскосельского дворца и прилегавшей к нему парковой зоны. В апреле были утверждены Правила охранения наружного и внутреннего порядка по Большому Царскосельскому дворцу. Стражники были распределены по постам следующим образом: 9 отряжались для трёхсменного наблюдения совместно с казаками Собственного Е. И. В. конвоя за тремя железными воротами на большой двор, 3 — для наблюдения снаружи за всеми входами в большой сад, 3 — для наблюдения за входами в Собственный садик, 3 — для ночных обходов внутри Собственного садика и наблюдения за подъездом Их Величеств и частью дворца со стороны садика и ещё 3 человека оставались в запасе. Задержанных лиц стражники должны были препровождать на Главную гауптвахту или передавать обходному патрулю. Если вблизи дворца начинали собираться люди, то стражники были обязаны предложить им разойтись, а в случае неповиновения — не пытаясь разогнать собственными силами, сообщать о возникшей опасности на Главный караул. Когда императорский двор переместился в г. Петергоф, стражники последовали за ним. В г. Петергофе от Дворцовой стражи выставлялись посты около Петергофского дворца, а также в Верхнем и Нижнем садах. Охранную службу они несли совместно с

¹ См.: РГИА. Ф. 508. Оп. 1. Д. 1. Л. 129–129 об.

² Казанцев П.А. Организация обеспечения безопасности императора и высших должностных лиц Российской империи в 1860–1900 годах // Политическая Россия: прошлое и современность. Исторические чтения. Вып. III. «Гороховая, 2» / Под ред. А.М. Кулегина. СПб., 2006. С. 34.

казаками Собственного Е. И. В. конвоя. В августе того же года некоторые чины Дворцовой стражи прибыли вместе с Александром II в г. Великий Новгород, где осуществляли наружную охрану здания, в котором разместился император на время торжеств по случаю открытия памятника «Тысячелетие России».

В мае 1862 г., после переезда двора в г. Царское Село, Дворцовую стражу возглавил флигель-адъютант полковник А.М. Рылеев, а приставы 1-й Адмиралтейской части перешли в его подчинение. Полковник А.М. Рылеев «как лицо, ответственное за порядок внутри дворца и охрану его снаружи, подчинялся непосредственно министру императорского двора, но обязан был также информировать обо всех происшествиях начальника Главной императорской квартиры, командующего войсками в Царском Селе и царкосельского коменданта»¹.

Позже отдельные команды Дворцовой стражи из отставных унтер-офицеров гвардии были сформированы во всех императорских резиденциях (так, гатчинская команда в составе 12 человек была образована в 1872 г.). Все они подчинялись полковнику А.М. Рылееву, впоследствии ставшему генерал-адъютантом.

Система охраны непрерывно совершенствовалась. В апреле 1869 г. был добавлен девятый пост у главного входа Зимнего дворца. На рубеже 1860–70-х гг. от Дворцовой стражи выставлялись следующие посты: 6 постоянных у подъездов Зимнего дворца и 4 временных с 8 до 9 часов утра (одиночные — у экзерцицгауза на мосту по ул. Миллионной, на Дворцовой набережной напротив чёрного дворика и двойные — у ворот Летнего сада со стороны Невы и у ворот сада со стороны Мойки). Помимо несения постовой службы, стражники были задействованы в охранных мероприятиях, связанными с экстренными съездами в Зимний дворец, а также при съездах во дворцы великих князей и принца П.Г. Ольденбургского.

Приблизительно в начале 1870-х гг. Дворцовая стража стала именоваться Дворцовой полицейской командой (использовались и другие названия — команда дворцовых городских, Дворцовая команда). В 1870-е гг. унтер-офицеры Дворцовой полицейской команды задействовались в охране Владимирского и Мраморного дворцов, дворца принца П.Г. Ольденбургского, Летнего и Александровского садов, а также императорских резиденций в городах Петергофе, Царском Селе и Красном Селе. В 1879 г. в связи с началом народовольческого террора и увеличением числа охраняемых объектов штат команды был расширен до 42 человек: 1 околоточного надзирателя и 41 горо-

¹ Там же. С. 34.

дового. Одновременно произошло увеличение жалованья до 550 руб. в год.

Дворцовая стража была отнюдь не единственным полицейским подразделением императорской охраны, возникшим в эпоху Великих реформ. Как отмечает Д.А. Клочков, «уже к середине 1860-х гг. после начавшихся покушений на императора постепенно происходит чёткое разграничение функций войсковой, наружной полицейской и секретной (или наблюдательной) охраны императора и членов его семьи, создаются специализированные подразделения и части как внутри императорских дворцов, так и в составе различных учреждений и ведомств»¹. Это утверждение, в целом верное, нуждается в некоторой корректировке: процесс разграничения функций различных охранных структур и создания наблюдательной охраны носил долгий и мучительный характер. Попытки формирования секретной полицейской охраны императора были предприняты ещё при Николае I, однако успехом они не увенчались. В начале 1860-х гг. на наиболее опытных офицеров Отдельного корпуса жандармов и петербургской полиции стали возлагаться вспомогательные охранные функции. Они должны были незаметно для окружающих наблюдать за порядком в населённых пунктах, расположенных вблизи резиденций, и отслеживать маршруты передвижения подозрительных лиц. *E.g.*, в 1863 г. «на время пребывания Императорских Величеств в Царском Селе и Петергофе командированы туда, по примеру прошлого года, два офицера штаба СПб. полиции: штабс-капитан Афендин и поручик Баниге, для секретного надзора около дворцов и в парках»². В 1864 г. поручик Баниге «постоянно находился при великих князьях, как в Царском, так и в Красном Селе, сопровождая Их Высочеств повсюду, куда они отправлялись из окрестностей означенных мест, а во время манёвров безотлучно следовал за Государем Императором»³. Кроме того, императора скрытно сопровождали несколько дворцовых городских, переодетых в штатское платье.

Важный шаг на пути к созданию секретной охраны был сделан в 1866 г., после покушения на Александра II Д.В. Каракозова. Стало ясно, что постовые Дворцовой стражи и казаки Собственного Его Императорского Величества конвоя не могли эффективно противодейство-

¹ На страже главной цитадели России: к 100-летию Службы коменданта Московского Кремля Федеральной службы охраны Российской Федерации / В.И. Жилияев, Д.А. Клочков, И.И. Кондратьев, О.Г. Леонов, Т.Д. Панова; сост. Д.А. Клочков. М., 2018. С. 145.

² РГИА. Ф. 508. Оп. 1. Д. 2. Л. 55.

³ Там же. Л. 64.

вать террористам, вооружённым револьверами и бомбами. Так, казаки Конвоя, не имевшие никакой специальной подготовки, в момент покушения Д.В. Каракозова смотрели на императора, а не на окружающую его публику. Меры, направленные на обеспечение безопасности императора, были приняты незамедлительно. В этом смысле выстрел Д.В. Каракозова стал действенным катализатором процесса реорганизации императорской охраны. Главный вывод, который был сделан в 1866 г., касался изменения ключевых принципов проведения охранных мероприятий. В конце апреля 1866 г. генерал-майор Ф.Ф. Трепов, за две недели до того назначенный санкт-петербургским обер-полицмейстером, выступил с инициативой создания в целях обеспечения безопасности императора особой «охранительной полиции». П.А. Шувалов, сменивший в должности начальника Третьего отделения Собственной Е. И. В. канцелярии и шефа жандармов В.А. Долгорукова, согласился с мнением Третьего и подал императору докладную записку с предложением учреждения службы, сотрудники которой «никогда и нигде не должны предполагать, что спокойствие императора не может быть нарушено, но постоянно должны быть проникнуты мыслью, что Его Величеству угрожает опасность, почему обязаны принимать все зависящие от них средства к предупреждению и устранению таковой»¹. Деятельность вновь учрежденной структуры должна была иметь секретный характер: в записке отмечалось, что «все предпринимаемые действия к охранению государя должны быть... тайными и незаметными для народа»². Следовательно, речь шла о создании нового подразделения охраны, которое должно было бы охранять императора незаметно от окружающих. Таким подразделением и стала Охранительная полиция Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, образованная в мае 1866 г. Вскоре за ней закрепилось наименование Охранной стражи (в официальных документах 1866 г. параллельно употреблялись оба названия). Согласно утверждённому 2 мая 1866 г. докладу Третьего отделения, круг задач этого подразделения императорской охраны сводился исключительно к постоянному наблюдению во всех местах пребывания императора. Поэтому стража предназначалась «для единственной цели — охранения священной особы государя императора и прочих членов августейшего семейства от злоумышлений и преступных действий»³.

¹ Цит. по: Глебов С.С. Охранная стража и её место в системе политической полиции Российской империи в 1866–1881 гг. // История государства и права. 2006. № 1. С. 39–40.

² Там же. С. 40.

³ См.: Казанцев П.А. Указ. соч. С. 34–35.

Штат стражи включал 89 человек (начальник, 2 его помощника, 80 стражников и 6 секретных агентов, которые должны были заниматься оперативной работой). Офицеры были переведены из Отдельного корпуса жандармов или петербургской полиции, стражников предполагалось набрать из нижних чинов жандармерии и полиции, а секретных агентов — «преимущественно из лиц свободных, всякого состояния по результатам предварительного испытания»¹.

Первым начальником стражи был назначен надворный советник Н.Е. Шляхтин, ранее бывший полицейским приставом в г. Москве. Его помощниками стали капитан Н.М. Пруссак, ранее занимавший должность начальника Ревельской жандармской команды, и бывший сотрудник варшавской полиции поручик А.И. Поляков. На должности стражников были приняты 30 унтер-офицеров уездных жандармских команд, 16 унтер-офицеров Варшавского жандармского дивизиона и городской жандармской команды, 25 вахмистров варшавской полиции, 3 вахмистра рижской полиции и 6 городских Дворцовой стражи. Вакансии агентов были заполнены лишь частично (из них лишь И. Кожухов ранее являлся агентом III отделения и был хорошо подготовлен к работе). Охранная стража подчинялась управляющему Третьим отделением и шефу жандармов П.А. Шувалову, но во время нахождения императорской фамилии в г. Санкт-Петербурге переходила в ведение петербургского обер-полицмейстера Ф.Ф. Трепова. В соответствии с § 1 принятого в июне 1866 г. Положения об охранительной полицейской страже, она учреждалась «для личной безопасности особ Императорской фамилии и для полицейской службы при Дворцах»². Стражники Охранной стражи должны были охранять императора таким образом, чтобы не привлекать к себе внимания. Как правило, они исполняли свои обязанности в гражданской одежде и лишь в исключительных случаях надевали форму. В целях строжайшей конспирации стражникам запрещалось говорить кому-либо о своих обязанностях. При себе у них имелись особые билеты (*i.e.* удостоверения), что они состоят на службе при Третьем отделении. Эти билеты при необходимости предъявлялись полиции, которой было вменено в обязанность оказывать стражникам содействие.

В июне 1866 г. Ф.Ф. Треповым был составлен проект инструкции для стражников, в котором говорилось, что «охранительная полицейская стража назначается для единственной цели — охраны священной особы государя императора и прочих членов царской семьи

¹ Линдер И.Б., Чуркин С.А. Спецслужбы мира за 500 лет. М., 2016. С. 396.

² Государственный архив Российской Федерации. Ф. 109. III экспедиция. 1866 г. Д. 48. Ч. 1. Л. 141.

от злоумышленников и преступных действий»¹. В инструкции, состоявшей из 30 параграфов, были детально регламентированы обязанности стражников, связанные с обеспечением безопасности императора и членов его семьи во время торжественных мероприятий, прогулок, *etc.*, наружным наблюдением за дворцом и посещавшими его лицами. *E.g.*, «в садах, где августейшие особы изволят прогуливаться», стражники должны были осматривать «аллеи и места, по которым обыкновенно прогулка бывает» и «обращать внимание на то, не скрывается ли кто-нибудь в клумбах, кустах или за деревьями и постройками»². Стражникам вменялось в обязанность вести себя так, чтобы не привлекать внимания публики. Если император появлялся в людном месте, стражники обязаны были задерживать тех лиц, «которые, пробираясь сквозь толпу, стараются приблизиться к высочайшим особам с подозрительными намерениями», а также «лиц, заметно переодетых в платье крестьянское или другое, несообразное с их наружностью и очевидно надетое с какой-нибудь предумышленной целью»³.

В июне 1866 г. исправленная инструкция (из неё по требованию шефа жандармов были исключены упоминания об угрозах жизни императора) была представлена в Третье отделение и после доработки утверждена П.А. Шуваловым в октябре того же года. Основной обязанностью чинов Охранной стражи было осуществление круглосуточного наружного наблюдения за местом постоянного или временного пребывания императора. Главными охраняемыми объектами вполне закономерно стали Зимний и Аничков дворцы (в последнем проживал наследник престола, будущий император Александр III). Возле них от стражи были выставлены постоянные посты, которые при необходимости усиливались (*e.g.*, так было в 1880 г., когда стали циркулировать слухи о подготовке народовольцев к похищению внука императора — великого князя Николая Александровича). В рамках охраны прилегавшей к дворцам территории Охранная стража должна была взаимодействовать с Дворцовой стражей, а при несении наблюдательной службы в населённых пунктах, располагавшихся неподалеку от царских резиденций, с чинами Отдельного корпуса жандармов.

Как уже говорилось выше, Охранная стража должна была обеспечивать безопасность императора в местах его пребывания таким образом, чтобы об этом никто не знал. Однако реализовать намеченный план в полной мере не удалось из-за отсутствия не только специальной подготовки, но и даже самой примитивной методики работы.

¹ Глебов С.С. Указ. соч. С. 40.

² Оржеховский И.В. Указ. соч. С. 137.

³ Там же. С. 137.

Стражники, дико озирающиеся по сторонам и напряжённо вглядывавшиеся в каждого встречного, сразу обращали на себя внимание. Охранная стража Третьего отделения так и не сумела стать эффективным подразделением императорской охраны. Спешка при наборе личного состава быстро дала о себе знать: уже в июле 1866 г. несколько человек были уволены за неблагонадежность, лень и пьянство. Поскольку образовавшиеся вакансии заполнить не удалось, в конце 1866 г. число стражников было сокращено вдвое, до 40 человек, а количество агентов — до 2, причём сумма, отпущенная на жалованье, осталась прежней. Служба была крайне тяжёлой, практически в круглосуточном режиме, а жалованье — более чем скромным (стражники получали 30 руб. в месяц). Чины Охранной стражи, владевшие хотя бы в минимальном объёме иностранными языками, сопровождали Александра II в заграничных поездках. Во время русско-турецкой войны 1877–1878 гг. стражники вместе с императором выехали на фронт. Колоссальные перегрузки подрывали здоровье, материальная небезопасность и отсутствие перспектив заставляли подыскивать новое место службы. Это повлекло за собой большую текучку кадров (к 1875 г. сменилось 4/5 всего личного состава стражи), которая, в свою очередь, негативно отразилась на профессионализме. Качество секретной охраны не удавалось компенсировать количеством; напротив, Охранная стража была вынуждена действовать в условиях хронического некомплекта: число стражников колебалось от 25 до 45 человек, а в 1879 г. в команде служили лишь 20 человек (вместо положенных 80). Определённые проблемы были и у руководства: сменивший Н.Е. Шляхтина Ф.Ф. Гаазе был беззастенчивым казнокрадом и относился к своим обязанностям спустя рукава; Н.М. Пруссак в октябре 1866 г., сопровождая высочайший поезд, напился до такой степени, что не мог выйти из вагона. Не было налажено и взаимодействие с Дворцовой стражей, которая охраняла императора в его резиденциях, несмотря на то, что охранительная команда входила в службу охраны императора и подчинялась полковнику А.М. Рылееву. В апреле 1879 г. это едва не привело к трагедии: народник А.К. Соловьев совершил покушение на Александра II на набережной Мойки, у ворот штаба Гвардейского корпуса. Император прогуливался в одиночестве, за ним на почтительном отдалении следовали помощник начальника Охранной стражи штабс-ротмистр Отдельного корпуса жандармов Кох и помощник полицейского пристава Ляпишев. Из-за того, что оцепление маршрута следования императора не было полным (полицейские следили лишь за тем, чтобы к императору не приближалась толпа зевак, обычно собиравшаяся, чтобы посмотреть на него, а стражники в количестве 7

человек стояли по углам Дворцовой площади и возле Зимнего дворца), Соловьев сумел подойти к Александру II вплотную и открыть огонь. Чины Охранной стражи и полиции находились слишком далеко и не сумели сразу заблокировать злоумышленника. Императору пришлось спасаться бегом от преследовавшего его Соловьева, который успел сделать четыре выстрела (третьим выстрелом был ранен стражник Ф. Милошевич), прежде чем штабс-ротмистр Кох сбил его с ног сильным ударом пашки. Однако и после этого террорист, падая, сумел сделать ещё один выстрел. Александр II остался жив главным образом благодаря своей находчивости: он убегал от Соловьева в сторону здания Министерства иностранных дел зигзагами, уклоняясь от выстрелов и размахивая полами шинели. Кроме того, тяжёлый револьвер давал слишком большую отдачу, поэтому пули пролетали значительно выше цели. Наконец, стрелять во время бега по булыжной мостовой было достаточно тяжело. После этого инцидента стражники были вооружены револьверами, а в помощь им были выделены лучшие солдаты гвардейских и армейских частей. Однако устройство самой Охранной стражи принципиально не изменилось.

В 1880 г. Охранная стража перешла в ведение Департамента государственной полиции, в мае 1881 г. была переподчинена санкт-петербургскому градоначальнику, а её непосредственным начальником стал начальник Секретного отделения. К этому моменту Охранная стража состояла из помощника начальника, 8 чиновников и 45 стражников и находилась далеко не в блестящем состоянии: так, «стражники совершенно были чужды сыскного дела, они даже, только случайно, имели сведения о лицах разыскиваемых... и потому в действительности могли лишь исполнять службу подвижных городов»¹.

Подполковник Е.Н. Ширинкин, возглавивший Охранную стражу в июне 1881 г., дал ей следующую характеристику: «Охранная Его Величества стража в настоящем её виде не удовлетворяет ни одному из своих назначений: ни охранять государя во время его поездок в местности, не оцепленных среди публики, т.к. всякий безошибочно может указать стражника по его внешнему виду; ни добыть сведений о нахождении лиц неблагонадёжных в политическом отношении, т.к.

¹ На страже главной цитадели России: к 100-летию Службы коменданта Московского Кремля Федеральной службы охраны Российской Федерации / В.И. Жилиев, Д.А. Клочков, И.И. Кондратьев, О.Г. Леонов, Т.Д. Панова; сост. Д.А. Клочков. М., 2018. С. 362.

среди настоящего состава стражи за немногими исключениями нет людей, способных самостоятельно исполнять обязанности агентов»¹.

В «полицейскую» составляющую системы императорской охраны, кроме Дворцовой полицейской команды и Охранной стражи Третьего отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, была включена и общая полиция. К 1881 г. в полицейской охране императорских дворцов задействовались следующие чины Санкт-Петербургской полиции: 1 штаб-офицер, 2 обер-офицера, 32 околоточных надзирателя (23 — в г. Петергофе, 6 — в Стрельне, 3 — в г. Гатчине), 181 городской (135 — в г. Петергофе, 20 — в Стрельне, 26 — в г. Гатчине)². При этом в г. Петергофе выставлялись 12 постов от Дворцовой полицейской команды и 43 поста от Санкт-Петербургской полиции.

После вступления на престол Александра III Дворцовая полицейская команда была переведена в г. Гатчину, где проживал император, однако продолжала оставаться в подчинении пристава Адмиралтейской части подполковника Антонова. С учреждением в августе 1881 г. охраны Е. И. В. она перешла в подчинение её Главного начальника П.А. Черевина. Существовала насущная необходимость наладить тесное взаимодействие между Дворцовой полицейской командой и Охранной стражей Третьего отделения, которое ранее было затруднено отсутствием единого руководства и сотрудничества между дворцовым ведомством и тайной полицией. Стражники Охранной стражи были переведены в образованную в составе Дворцовой полицейской команды Секретную часть (упразднение Охранной стражи последовало в сентябре 1881 г.)³. По мнению Е.Н. Ширинкина, Секретная часть должна была подвергнуться существенной модернизации с тем, чтобы разительно отличаться от Охранной стражи, чины которой, по его словам, «в действительности могли лишь исполнять службу подвижных городских»⁴. Количество сотрудников предполагалось увеличить до 70. Их Ширинкин собирался набрать таким образом, чтобы его подчинённые были неотличимы от публики. Агенты должны были быть разделены на наблюдательных, обеспечивавших физическую охрану императора на пути его следования, и сыскных, занимавшихся агентурным наблюдением на прилегающей территории.

¹ Казанцев П.А. Указ. соч. С. 35.

² РГИА. Ф. 1328 «Управление дворцового коменданта МИДв». Оп. 1. Д. 1. Л. 5.

³ Казанцев П.А. Указ. соч. С. 36.

⁴ Казанцев П.А. Обеспечение безопасности императора, членов императорской фамилии и высших должностных лиц Российской империи в 1881–1917 гг.: институциональный аспект: дис. ... канд. ист. наук / РГГУ. М., 2006. С. 138.

Наблюдательные агенты, число которых не должно было превышать 15–20 человек, были призваны являться образцовыми телохранителями, следовавшими на определённом расстоянии от охраняемого лица. Сыскных агентов планировалось разделить на старших, действовавших самостоятельно, и младших, выполнявших вспомогательные функции. Первые, как правило, маскировались под состоятельных лиц, ведущих праздный образ жизни, вторые — нанимались на службу в качестве швейцаров, дворников, прислуги, *etc.*, скрывая при этом, разумеется, свою принадлежность к царской охране. Другими словами, должна была быть создана двуединая охранная структура, одни сотрудники которой несли службу на постах у дворцов и на путях проездов, а другие занимались агентурной работой. Александр III сомневался, удастся ли реализовать намеченный план. На докладе министра императорского двора И.И. Воронцова-Дашкова он положил резолюцию: «Всё это весьма разумно, но где найти способных на эту службу людей»¹.

В 1881 г. был утверждён новый штат Дворцовой полицейской команды. Согласно ему, в команде полагалось иметь 21 старшего и 2 младших околоточных надзирателей и 98 городских². Более чем двукратный рост числа сотрудников (с 42 до 100) был обусловлен значительным расширением круга задач. Команду возглавил начальник резерва Санкт-Петербургской полиции полковник П.В. Зиновьев. В круг задач Дворцовой полицейской команды входили «наружная Охрана Их Императорских Величеств и Августейшей Семьи, поддержание общественного порядка, спокойствия и благочиния — у Дворцов — в Императорских резиденциях и в местах Высочайшего пребывания»³. *E.g.*, от команды выставлялись 10 постов у Зимнего дворца и 22 поста у Аничкова дворца. Для контроля за населёнными пунктами, расположенными вблизи высочайших резиденций, к Дворцовой полицейской команде были прикомандированы 12 жандармских унтер-офицеров. Кроме того, чины команды начали принимать участие в обеспечении безопасности трасс проезда высочайших особ. Наконец, им было вменено в обязанность знать всех лиц, живших во дворцах и принадлежавших к ним зданиях, а также всех тех, кто прибывал в эти здания.

¹ РГИА. Ф. 1328. Оп. 1. Д. 3. Л. 2.

² РГИА. Ф. 508. Оп. 1. Д. 1. Л. 188.

³ На страже главной цитадели России: к 100-летию Службы коменданта Московского Кремля Федеральной службы охраны Российской Федерации / В.И. Жилиев, Д.А. Клочков, И.И. Кондратьев, О.Г. Леонов, Т.Д. Панова; сост. Д.А. Клочков. М., 2018. С. 320.

Секретная часть, по-прежнему находившаяся в ведении Е.Н. Ширинкина, состояла из агентов, наблюдавших за окружающей обстановкой, и стражников, которые *de facto* являлись личной охраной императора. Однако Е.Н. Ширинкину не удалось полностью реализовать свой план перестройки деятельности Секретной части. Численность её сотрудников составляла всего 28 человек: начальник, помощник, писарь, 10 агентов (3 старших и 7 младших) и 15 стражников (5 старших и 10 младших)¹. Когда император находился в г. Санкт-Петербурге, обязанности, связанные с обеспечением агентурной работы, возлагались на сотрудников Департамента государственной полиции и градоначальника, а все агенты Секретной части вынуждены были исполнять обязанности стражников².

В августе 1883 г. «в видах обеспечения безопасности высочайших их императорских величеств и государя наследника-цесаревича проездов по столице» в рамках Петербургского отделения по охране общественной безопасности и порядка была создана Охранная агентура. В оперативном отношении она подчинялась санкт-петербургскому градоначальнику. Охранная агентура включала в себя около 200 охранников. Они подразделялись на «постовых», ответственных за безопасность проезда по вверенному им участку маршрута, и «местных», околоточных надзирателей, следивших за порядком на прилегающей территории.

Поскольку скоординировать деятельность Дворцовой полицейской команды и Секретной части так и не удалось, в 1884 г. они по инициативе П.А. Черевина были объединены в рамках новой структуры — Дворцовой полиции. Её начальником был назначен полковник Е.Н. Ширинкин, который до 1905 г. являлся *de facto* руководителем охраны императора. Е.Н. Ширинкину была подчинена Охранная агентура, наблюдавшая за лицами, приезжавшими в царские резиденции за пределами дворцов, а во время высочайших поездок по железной дороге он назначался комендантом императорского поезда. Кроме того, П.А. Черевин передавал Е.Н. Ширинкину для анализа всю информацию о готовившихся покушениях и террористических актах. Чины Дворцовой полиции делились на стражников и агентов; первые, набранные из отставных унтер-офицеров, должны были дежурить на постах и контролировать поведение многочисленных служителей, а

¹ РГИА. Ф. 508. Оп. 1. Д. 1. Л. 188.

² На страже главной цитадели России: к 100-летию Службы коменданта Московского Кремля Федеральной службы охраны Российской Федерации / В.И. Жилиев, Д.А. Клочков, И.И. Кондратьев, О.Г. Леонов, Т.Д. Панова; сост. Д.А. Клочков. М., 2018. С. 320.

вторые — состав их был более интеллигентным — занимались оперативно-розыскной и агентурной работой. Деятельность стражников была построена таким образом, чтобы император и члены его семьи за пределами личных покоев находились под их неусыпным контролем.

В 1894 г. число сотрудников Дворцовой полиции было увеличено до 129 человек, а служившие в её составе городовые были разделены на три оклада: старший, средний и младший¹. В соответствии с утверждённым тогда же штатом, в состав Дворцовой полиции входили начальник из чинов Отдельного корпуса жандармов, его помощник — классный чиновник или обер-офицер, письмоводитель, 15 стражников (5 старших и 10 младших), 10 агентов (3 старших и 7 младших), 2 околоточных надзирателя (старший и младший), 98 городских (26 старшего разряда, 34 — среднего и 38 — младшего) и фельдшер². Ей по-прежнему помогала отдельная агентурная команда от Санкт-Петербургского охранного отделения Департамента полиции, которая «несла наблюдательную службу в местах, расположенных вблизи высочайших резиденций»³. При этом постовые агенты, «назначение коих заключается в наблюдении за появлением злоумышленников на пути высочайших проездов»⁴, распределялись по наблюдательным постам, а обходные агенты контролировали несение ими службы. Агентам помогали полицейские урядники, которые стягивались в места пребывания высочайших особ; туда же командировались полицейские надзиратели Санкт-Петербургского охранного отделения, осуществлявшие «фактический контроль за правильной регистрацией лиц, прибывающих на жительство как в названные местности, так и в окрестные селения, а также постоянное наблюдение за означенными лицами»⁵.

По мере подавления революционного движения напряжённая агентурная и оперативная работа уступала место рутинному проведению стандартных охранных мероприятий. В начале XX в. Дворцовая полиция обеспечивала охрану императорских резиденций, поддержание порядка на их территории, соблюдение правил гигиены и пожарной безопасности, а также телефонную связь. При необходимости её чины сопровождали царя и сановников, стараясь не афишировать своё присутствие, но при этом держались вблизи охраняемых лиц. Часть дворцовых городских выставлялась на пути следования высочайших

¹ Там же. С. 321.

² См.: РГИА. Ф. 508. Оп. 1. Д. 1. Л. 203–204.

³ Там же. Л. 194–195.

⁴ РГИА. Ф. 1328. Оп. 1. Д. 18. Л. 7 об.

⁵ Там же. Л. 11.

особ. Пропуск на территорию резиденций обеспечивался выставлением постов у ворот, наблюдением за порядком на территории резиденций — выставлением внутренних постов. В 1899 г. в Зимнем дворце было положено иметь 12 постов, в Аничковом дворце — 7, в г. Царском Селе — 15, в г. Петергофе — 19, в г. Красном Селе — 7, в г. Гатчине — 7, в Ливадии — 9, а в Московском Кремле — 22¹. На наружных постах чины Дворцовой полиции несли службу совместно с солдатами Собственного Е. И. В. Сводного пехотного полка. Постовая служба осуществлялась в четырёх-, реже — трехсменном режиме. Таким образом, каждый из заступавших на дежурство городских должен был стоять на посту 6–8 часов; однако в некоторых случаях смена растягивалась до 11 часов. Если возле наружного поста наблюдалось большое скопление народа, городскому разрешалось стоять спиной к проезжавшим высочайшим особам и не отдавать им честь.

В 1905 г. Е.Н. Ширинкина в должности начальника Дворцовой полиции сменил подполковник Б.А. Герарди. В условиях нарастания революционного кризиса 1905–1907 гг. численность сотрудников была резко увеличена (в 1905 г. — до 206 человек, в 1906 г. — до 239); при этом агенты стали именоваться чиновниками для поручений, а стражники — полицейскими надзирателями. Сотрудники Дворцовой полиции получили право заниматься политическим сыском. В соответствии со штатом 1905 г. в состав Дворцовой полиции входили начальник — штаб-офицер Отдельного корпуса жандармов, 2 его помощника (классные чиновники или офицеры), письмоводитель, 8 чиновников для поручений (3 старших и 5 младших), 34 полицейских надзирателя, 94 городских (26 — старшего разряда, 32 — среднего и 36 — низшего), лекарский помощник и 4 писаря². В 1906 г. в связи с необходимостью усиления наружной охраны по представлению дворцового коменданта Д.Ф. Трепова количество городских за счёт сверхштатных было увеличено до 106, а число прикомандированных к Дворцовой полиции жандармских унтер-офицеров выросло с 12 до 30.

4 сентября 1905 г. было принято «Положение о дворцовом коменданте». В соответствии с этим документом в подчинение дворцового коменданта перешли местные охранные (дворцовые) команды, полиция тех городов, в которых размещались дворцы, полицейские органы Министерства императорского двора и уделов в городах двор-

¹ На страже главной цитадели России: к 100-летию Службы коменданта Московского Кремля Федеральной службы охраны Российской Федерации / В.И. Жилияев, Д.А. Клочков, И.И. Кондратьев, О.Г. Леонов, Т.Д. Панова; сост. Д.А. Клочков. М., 2018. С. 329.

² РГИА. Ф. 508. Оп. 1. Д. 1. Л. 216.

цового ведомства, а также полицмейстеры императорских театров в обеих столицах.

Охранная команда Санкт-Петербургского охранного отделения с 1904 г. занималась охраной высших должностных лиц (количество таких объектов охраны составляло около 20). Это привело к резкому увеличению численности сотрудников до 400 человек и прикомандированию 162 человек во главе с ротмистром И.В. Дукельским к охранному ведомству в качестве Охранной агентуры. В начале 1906 г., когда Николай II оказался, по сути, заперт в г. Санкт-Петербурге, по инициативе Д.Ф. Трепова откомандированные сотрудники вошли в состав вновь учреждённой Охранной агентуры, подведомственной Дворцовому коменданту. Её возглавил подполковник Отдельного корпуса жандармов А.И. Спиридович. Охранная агентура должна была обеспечивать безопасность императора вне дворцовых резиденций, на трассах проезда, в то время как Охранная команда в составе 236 штатных и 20 прикомандированных сотрудников стала заниматься обеспечением личной охраны высокопоставленных лиц¹. В литературе часто встречается упоминание об А.И. Спиридовиче как начальнике царской охраны. В действительности он отвечал лишь за личную охрану, в то время как обеспечение безопасности императорских резиденций в перечень обязанностей Охранной агентуры не входило².

Сотрудники Охранной агентуры, численность которых составляла 250 человек, делились «на несколько категорий: полицейских надзирателей, обходных, агентов, стражников, казаков»³. Агентура включала несколько команд, каждой из которой поручался свой район действия. Во главе каждой команды стоял жандармский офицер. Команды делились на «обходы» (10–15 человек во главе с обходным агентом). В 1906 г. при Охранной агентуре было сформировано Регистрационное бюро, занимавшееся проверкой политической благонадёжности всех лиц, прибывавших на жительство в местности, окружавшие императорские резиденции. Кроме того, в обязанности

¹ На страже главной цитадели России: к 100-летию Службы коменданта Московского Кремля Федеральной службы охраны Российской Федерации / В.И. Жилиев, Д.А. Клочков, И.И. Кондратьев, О.Г. Леонов, Т.Д. Панова; сост. Д.А. Клочков. М., 2018. С. 364.

² Колоколов Б.Г. Жандарм с царём в голове: жизненный путь руководителя личной охраны Николая II. М., 2009. С. 159.

³ На страже главной цитадели России: к 100-летию Службы коменданта Московского Кремля Федеральной службы охраны Российской Федерации / В.И. Жилиев, Д.А. Клочков, И.И. Кондратьев, О.Г. Леонов, Т.Д. Панова; сост. Д.А. Клочков. М., 2018. С. 373.

Охранной агентуры входило прослушивание телефонных разговоров на дворцовой станции.

А.И. Спиридович уделял большое внимание подбору и подготовке кадров; прежде чем приступить к непосредственной деятельности, вновь принятый сотрудник проходил курс обучения по особой программе, длительную стажировку, а затем сдавал экзамен. Агентам должны были помогать специально обученные сторожевые собаки, для подготовки которых в деревне Александровка близ Александровского парка был учреждён собачий питомник.

25 апреля 1906 г. было принято обновлённое «Положение о дворцовом коменданте», а 2 июня 1906 г. — «Инструкция дворцовому коменданту». Согласно новому «Положению», дворцовому коменданту было поручено руководство полицейскими структурами Министерства императорского двора в городах дворцового ведомства. Вследствие этого в подчинение дворцового коменданта перешли: «а) городские полиции в городах Царском Селе, Петергофе, Гатчине и Павловске; б) охранные (дворцовые) команды и те команды служительские, в круг обязанностей которых входят и обязанности полицейские, считая в том числе разного рода сторожей, в районе дворцовых управлений Царскосельского, Петергофского и Гатчинского, а также при императорских дворцах: Зимнем и Собственном Его Императорского Величества в Санкт-Петербурге; в) полицеймейстеры Императорских Санкт-Петербургских театров и г) полицеймейстеры Императорских Московских театров во время пребывания высочайшего двора в гор. Москве»¹. Команды, состоявшие при прочих дворцах, в случае размещения там императора и других охраняемых лиц, переходили в оперативное подчинение дворцового коменданта.

В годы Первой мировой войны в тех случаях, когда охрану императора приходилось осуществлять в экстраординарных условиях (*e.g.*, во время поездки Николая II в г. Львов весной 1915 г.), в помощь Охранной агентуре, подведомственной Дворцовому коменданту, выделялись нижние чины местных гарнизонов².

Следует сказать несколько слов о полицейских структурах, игравших роль второстепенных элементов императорской охраны.

Охранная команда при Санкт-Петербургском охранном отделении продолжила свою деятельность и после выделения из неё Охранной агентуры, подведомственной дворцовому коменданту. В отличие от своей «дочки», она не являлась эффективным охранным подразделением. Тем не менее по усмотрению Николая II её чины задействова-

¹ Цит. по: Там же. С. 173.

² Там же. С. 371.

лись в обеспечении безопасности высших сановников. Так, в августе 1906 г., после взрыва дачи П.А. Столыпина на Аптекарском острове, из Охранной команды при Санкт-Петербургском охранном отделении был выделен отдельный отряд в составе 100 человек для его охраны. В 1912 г. была создана Охранная команда при Финляндском жандармском управлении в составе 35 человек для охраны девяти высших чиновников Великого княжества Финляндского. Кроме того, существовали планы создания Охранной команды в одной из южных губерний для обеспечения безопасности сановников, находившихся на отдыхе. В 1913 г. в целях экономии средств численность Охранных команд была значительно сокращена (Санкт-Петербургской — до 255 человек, Финляндской — до 21). Тогда же Охранная команда при Санкт-Петербургском охранном отделении была разбита на 4 отряда, каждый из которых стал делиться на 5 обходов.

Охранные команды императорских дворцов, выделение которых из служительских команд началось в 1880 г., сразу же после взрыва царской столовой, занимались охраной дворцов и обеспечением в них порядка. Численность команд составляла от 60 до 110 человек; они возглавлялись фельдфебелями и находились в ведении полицмейстеров дворцов. Чины команд, находившиеся на пропускных постах, следили за тем, чтобы во дворцы и их отдельные части не проходили посторонние лица, а стоявшие на обыкновенных постах — присматривали за рабочими, осуществлявшими обслуживание и ремонт, и наблюдали за общественным порядком.

Таким образом, в последней трети XIX – начале XX в. полицейские подразделения императорской охраны претерпели серьёзную трансформацию, позволившую им занять важное место в системе обеспечения безопасности императора и его приближенных. Спорадическое привлечение столичной и местной полиции и жандармских чинов к охранным мероприятиям сменилось конструктивным взаимодействием полицейских и воинских формирований охраны, которое прослеживалось на всех рубежах охраны императорских резиденций и на всём протяжении трасс высочайших проездов. Поставая служба органично сочеталась с агентурной работой, что дало возможность уберечь охраняемых лиц от пуль и бомб даже в те нелёгкие годы, когда страна сначала испытывала деструктивное влияние радикальных организаций и партий, а затем оказалась охваченной революционной стихией.

Библиографический список

1. *Глебов С.С.* Охранная стража и её место в системе политической полиции Российской империи в 1866–1881 гг. // История государства и права. 2006. № 1. С. 39–40.

2. *Казанцев П.А.* Обеспечение безопасности императора, членов императорской фамилии и высших должностных лиц Российской империи в 1881–1917 гг.: институциональный аспект: дис. ... канд. ист. наук / РГГУ. М., 2006. 251 с.

3. *Казанцев П.А.* Организация обеспечения безопасности императора и высших должностных лиц Российской империи в 1860–1900 годах // Политическая Россия: прошлое и современность. Исторические чтения. Вып. III. «Гороховая, 2» / Под ред. *А.М. Кулегина*. СПб.: ФГУК ГМП ИР, 2006. С. 33–44.

4. *Колоколов Б.Г.* Жандарм с царём в голове: жизненный путь руководителя личной охраны Николая II. М.: Молодая гвардия, 2009. 583 с., 8 л. ил., портр.

5. *Линдер И.Б., Чуркин С.А.* Спецслужбы мира за 500 лет. М.: Рипол Классик, 2016. 640 с.

6. На страже главной цитадели России: к 100-летию Службы коменданта Московского Кремля Федеральной службы охраны Российской Федерации / *В.И. Жиляев, Д.А. Клочков, И.И. Кондратьев, О.Г. Леонов, Т.Д. Панова*; сост. *Д.А. Клочков*. М.: Фонд «Русские витязи», 2018. 920 с.

7. *Оржеховский И.В.* Самодержавие против революционной России (1826–880 гг.). М.: Мысль, 1982. 207 с.

*А.П. Стоцкий**

ВЕДОМСТВЕННОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

Аннотация: Статья посвящена учреждению ведомственного профессионального образования для подготовки будущих чинов полиции в Российской империи. В ней говорится, что 17 июня 1867 г. в г. Санкт-Петербурге был основан «Резерв Санкт-Петербургской столичной полиции», где готовили сотрудников полиции. До конца XIX в. образование носило несистемный характер, и только благодаря градоначальнику Н.В. Клейгельсу и руководителю резерва В.Ф. Галле была сформирована профессиональная школа полиции.

Ключевые слова: полиция, профессиональное образование, Санкт-Петербург, школа полиции.

*A.P. Stotskiy**

THE PROFESSIONAL EDUCATION IN THE RUSSIAN EMPIRE OF THE FINAL OF THE 19TH AND THE FIRST OF THE 20TH

Abstract: The article is devoted to the establishment of departmental professional education for the training of future police officers in the Russian Empire. It says that on June 17, 1867 in St. Petersburg was founded the “Reserve of the St. Petersburg Metropolitan police”, where police officers were trained. Until the end of the 19th, education was not systematic and only thanks to *gradonachalnik* N.V. Kleigels and the head of the reserve V.F. Galle was formed by the professional police school.

Key words: police, professional education, St. Petersburg, police school.

* *Стоцкий Александр Петрович, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации». Электронная почта: stotski@list.ru.*

* *Stotsky Aleksandr Petrovich, candidate of law sciences, assistant professor at the department of theory of state and law, Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.*

Полиция как орган государственной власти в России была учреждена в начале XVIII в. На проведённых в контексте подготовки к 300-летию российской полиции научных конференциях¹ исследователи от-

¹ См.: Нижник Н.С., Стоцкий А.П., Федоринова Е.А., Карчевская Н.И. Молодые исследователи — юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2 (70). С. 214–218; Нижник Н.С., Стоцкий А.П., Федоринова Е.А., Карчевская Н.И. Научный форум молодых исследователей, посвящённый 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3 (71). С. 210–214; Нижник Н.С., Стоцкий А.П., Федоринова Е.А. «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2 (74). С. 228–239; Нижник Н.С., Бялт В.С., Демидов А.В., Семенова О.В. Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2 (74). С. 216–227; Нижник Н.С., Стоцкий А.П., Федоринова Е.А. Полиция — «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3 (75). С. 229–238; Нижник Н.С., Бялт В.С., Демидов А.В., Семенова О.В. Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3 (75). С. 220–228; Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнёрских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; Нижник Н.С. Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78; Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56; Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Проблемы совершенствования нормативной основы и практики деятельности полиции в России // Государство и право. 2018. № 4. С. 110–117; Нижник Н.С., Сидоренко Н.С. Полицейская деятельность: три века служения полиции Отечеству // Полицейская деятельность. 2018. № 5. С. 1–51. DOI: <https://doi.org/10.7256/2454-0692.2018.5.27795>. URL: <https://clck.ru/Jg3u9> (дата обращения: 24.08.2019); Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Полиция и гражданское общество: направления и формы партнёрского взаимодействия (по материалам международной конференции) // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 4. С. 43–48; Лясевич Т.Г., Нижник Н.С., Силкин Н.Н. Становление, эволюция и современное состояние полиции России как предмет научных исследований // Юридическая наука: история и современность. 2018. № 12. С. 141–163; Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Российская полиция: три века служения Отечеству // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 67–71; Нижник Н.С. Эффективная деятельность правоохранительных органов — требование современности // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2018. № 4 (40). С. 57–72; Нижник Н.С. 300 лет на службе Отечеству: специфика регио-

мечали необходимость изучения вопросов профессиональной подготовки полицейских и становления системы ведомственного профессионального образования.

Об истоках становления ведомственного профессионального образования в России известно немного, но очевидно, что она развивалась с учётом трансформаций правоохранительной системы Российской империи¹ и получила свой завершённый вид лишь в начале XX в.

Начиналось всё с того, что для охраны внутреннего порядка и безопасности столицы, помимо штата полицейских чинов, отбывающих постоянную службу, 17 июня 1867 г. в г. Санкт-Петербурге был основан Резерв Санкт-Петербургской столичной полиции. Среди причин образования Резерва можно назвать: темпы роста города, его плотность заселения и жизненные условия. Изменились требования к организации безопасности жизни горожан. «Общественное мнение не только стало сознать это, не только поняло, что его благосостояние, порядок, санитарные условия и прочие зависят всецело от него самого, но начало также выделять из своей среды в ряды охранителей и лучших людей и работников»².

На базе Резерва Санкт-Петербургской столичной полиции проводилась подготовка будущих кадров, хотя специализированным учебным

нального развития органов полиции в Российской империи (по материалам юбилейной международной научной конференции в Санкт-Петербургском университете МВД) // *Historia provinciae* — журнал региональной истории. 2019. Т. 3. № 1. С. 495–522; Нижник Н.С. Адъюнкты Санкт-Петербургского университета МВД России: научно-исследовательская деятельность в контексте 300-летия полиции России // *Правоохранительная деятельность органов внутренних дел в контексте современных научных исследований: Сб. мат-ов / Сост. Э.Х. Мамедов. СПб., 2019. С. 267–296.*

¹ См. подробнее: Большаков М.С. Исторические предпосылки становления профессионального образования в МВД России // *Вестник Воронежского института МВД России*. 2010. № 3. С. 80–83; Нижник Н.С. Правоохранительная система Российской империи: эволюция в дискурсе истории российской государственности // *Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Сб. мат-ов / Редкол.: Ю.В. Сапронов (председатель), Т.Ю. Пантелеева, Н.В. Винникова, А.С. Пеструилов, К.С. Смирнова, Л.Г. Литвяк, В.М. Палий, М.Р. Кангезов. Краснодар, 2018. С. 134–140; Нижник Н.С. Правоохранительная система Российской империи: генезис и основные этапы эволюции // *Юридическая наука: традиции и инновации: Сб. мат-ов / Сост. В.А. Орлов, О.Е. Калпинская. Новгород, 2018. С. 213–218.**

² Резерв С.-Петербургской столичной полиции. Специальная школа и музей столичной полиции. СПб., 1901. С. 3. Цит. по: Байкеева С.Е. Правовое регулирование подготовки кадров в специализированных учебных заведениях МВД царской России // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2007. № 3. С. 37–42.

заведением Резерв назвать было нельзя. Однако в 1895 г. после назначения градоначальником Н.В. Клейгельса руководить Резервом стал В.Ф. Галле. Его трудами была образована «специальная школа для чинов полиции»¹. Её создание было обусловлено тем, что на рубеже XIX–XX вв. на службу в полицию, как правило, привлекались отставные военные, которые многих навыков для осуществления такой работы не имели. Руководство МВД Российской империи эту проблему осознавало, поэтому поддерживало программу по формированию новых кадров. Для этих целей в г. Санкт-Петербурге в здании полиции Александроневской части (ныне Невский пр. 91 и Гончарная ул. 6) были оборудованы «классы для городских, околоточных надзирателей и офицеров наружной полиции, для городских речной полиции и для полицейских служащих»², молельная комната, спальни, кухня и пекарня, столовая и буфет, бильярдная и пр.

В специальной школе проводили отбор, подготовку (от двух недель до нескольких месяцев) и экзаменовку будущих городских. Стоит отметить, что не всякий субъект признавался годным в городские и не всякого принимали на службу. Прежде чем принять кандидата на службу, начальством Резерва наводились о нём самые точные справки во всех учреждениях, где он когда-либо служил. Резервом собирались справки даже в деревне, где кандидат родился и вырос, и лишь при наличии самых благоприятных отзывов со всех сторон кандидат мог испытать надежду, что он мог быть принят на полицейскую службу. Но этого было мало: требовалось, чтобы кандидат был русским подданным, обладал крепким телосложением и физической силой, был ростом не менее 2 аршин 7 вершков (174 см). Требовалось также, чтобы он был грамотен. Если он удовлетворял всем этим сложными условиями, то его зачисляли в кандидаты. Дальше с ним проводились занятия в составе группы и не менее одной стажировки в практических подразделениях с опытными сотрудниками. После этого следовала череда экзаменов, которые включали сдачу нормативов по физической подготовке, стрельбе, приёмам борьбы, теоретические знания законов, *etc.* Среди экзаменато-

¹ Стоцкий А.П. Владислав Францевич Галле: повседневность профессиональной деятельности полицмейстера Петербурга в годы революционных преобразований России // Великая Российская революция 1917 года в истории и судьбах народов и регионов России, Беларуси, Европы и мира в контексте исторических реалий XX – начала XXI века: Сб. мат-ов / ВГУ имени П.М. Машерова. Витебск, 2017. С. 128.

² Резерв С.-Петербургской столичной полиции. Специальная школа и музей столичной полиции. СПб., 1901. С. 4.

ров были преподаватели, начальник резерва, полицмейстеры города и часто сам градоначальник¹.

Кроме того, чины полиции должны были в течение нескольких месяцев изучить ряд правовых документов и дисциплин, среди которых²: Устав о предупреждении и пресечении преступлений; Устав уголовного судопроизводства; Уложение о наказаниях; Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями; Уставы казённого управления и уставы благоустройства и благочиния; обязательные постановления, изданные градоначальником; обязательные постановления, изданные городской Думой, земскими Собраниями, присутствием по фабричным делам, *etc.*; все приказы градоначальника за прежние годы, начиная с 1866 г. (сборник, содержащий в себе десятки томов приказов); участковое делопроизводство; Правила об учёте запасных нижних чинов; различного рода практические приёмы по обнаружению преступлений и нарушений по образцам и моделям, демонстрировавшимся в классе; антропометрию³.

В результате, система обучения в «специальной школе для чинов полиции», предполагала существенно поднять уровень подготовки сотрудников полиции от городских до околоточных надзирателей и других офицеров, в том числе в системе сыска. Частично цели были достигнуты. Однако в дни революций 1917 г. данная система образования была во многом свёрнута. Полицейский архив сожжён, музей столичной полиции разграблен. Многие городские и околоточные надзиратели были убиты или арестованы. Вместе с тем некоторые из специалистов дореволюционного времени, профессиональных сыщиков, превосходно знающих преступный мир, нашли себе работу и после революции, вернулись на службу в уголовный розыск и своей активной деятельностью способствовали становлению и развитию нового аппарата борьбы с преступностью. На базе императорской системы подготовки сотрудников полиции стали обучать будущих милиционеров. Да и сегодня можно утверждать, что методы и принципы подготовки сотрудников полиции России во многом схожи с дореволюционными.

¹ Там же. С. 4.

² Там же. С. 5.

³ См. также: Кузьмин А.А. Кадровый резерв Санкт-Петербургской полиции (1880–1905 гг.) // Столица и провинции: взаимоотношения центра и регионов в истории России: Сб. мат-ов / Отв. ред. В.В. Карпова. СПб., 2014. С. 69–73.

Библиографический список

1. Байкеева С.Е. Правовое регулирование подготовки кадров в специализированных учебных заведениях МВД царской России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 3. С. 37–42.
2. Большаков М.С. Исторические предпосылки становления профессионального образования в МВД России // Вестник Воронежского института МВД России. 2010. № 3. С. 80–83
3. Кузьмин А.А. Кадровый резерв Санкт-Петербургской полиции (1880–1905 гг.) // Столица и провинции: взаимоотношения центра и регионов в истории России: Сб. мат-ов / Отв. ред. В.В. Карпова. СПб.: Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина, 2014. С. 69–73.
4. Лясович Т.Г., Нижник Н.С., Силкин Н.Н. Становление, эволюция и современное состояние полиции России как предмет научных исследований // Юридическая наука: история и современность. 2018. № 12. С. 141–163.
5. Нижник Н.С. Адъюнкты Санкт-Петербургского университета МВД России: научно-исследовательская деятельность в контексте 300-летия полиции России // Правоохранительная деятельность органов внутренних дел в контексте современных научных исследований: Сб. мат-ов / Сост. Э.Х. Мамедов. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2019. С. 267–296.
6. Нижник Н.С. Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.
7. Нижник Н.С. Правоохранительная система Российской империи: генезис и основные этапы эволюции // Юридическая наука: традиции и инновации: Сб. мат-ов / Сост. В.А. Орлов, О.Е. Калтинская. Новгород: Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, 2018. С. 213–218.
8. Нижник Н.С. Правоохранительная система Российской империи: эволюция в дискурсе истории российской государственности // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Сб. мат-ов / Редкол.: Ю.В. Сапронов (председатель), Т.Ю. Пантелева, Н.В. Винникова, А.С. Пеструилов, К.С. Смирнова, Л.Г. Литвяк, В.М. Палий, М.Р. Кангезов. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2018. С. 134–140.
9. Нижник Н.С. 300 лет на службе Отечеству: специфика регионального развития органов полиции в Российской империи (по материалам юбилейной международной научной конференции в Санкт-

Петербургском университете МВД) // *Historia provinciae* — журнал региональной истории. 2019. Т. 3. № 1. С. 495–522.

10. *Нижник Н.С.* Эффективная деятельность правоохранительных органов — требование современности // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2018. № 4 (40). С. 57–72.

11. *Нижник Н.С., Бялт В.С., Демидов А.В., Семенова О.В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2 (74). С. 216–227.

12. *Нижник Н.С., Бялт В.С., Демидов А.В., Семенова О.В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3 (75). С. 220–228.

13. *Нижник Н.С., Нудненко Л.А.* Полиция и гражданское общество: направления и формы партнёрского взаимодействия (по материалам международной конференции) // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 4. 43–48.

14. *Нижник Н.С., Нудненко Л.А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнёрских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44.

15. *Нижник Н.С., Нудненко Л.А.* Проблемы совершенствования нормативной основы и практики деятельности полиции в России // Государство и право. 2018. № 4. С. 110–117.

16. *Нижник Н.С., Нудненко Л.А.* Российская полиция: три века служения Отечеству // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 67–71.

17. *Нижник Н.С., Нудненко Л.А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56.

18. *Нижник Н.С., Сидоренко Н.С.* Полицейская деятельность: три века служения полиции Отечеству // Полицейская деятельность. 2018. № 5. С. 1–51. DOI: <https://doi.org/10.7256/2454-0692.2018.5.27795>. URL: <https://clck.ru/Jg3u9> (дата обращения: 24.08.2019).

19. *Нижник Н.С., Стоцкий А.П., Федоринова Е.А., Карчевская Н.И.* Молодые исследователи — юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию рос-

сийской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2 (70). С. 214–218.

20. *Нижник Н.С., Стоцкий А.П., Федоринова Е.А., Карчевская Н.И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3 (71). С. 210–214.

21. *Нижник Н.С., Стоцкий А.П., Федоринова Е.А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2 (74). С. 228–239.

22. *Нижник Н.С., Стоцкий А.П., Федоринова Е.А.* Полиция — «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3 (75). С. 229–238.

23. Резерв С.-Петербургской столичной полиции. Специальная школа и музей столичной полиции. СПб.: Типография СПб. Градоначальства, 1901. 33 с., 17 л. ил.

24. *Стоцкий А.П.* Владислав Францевич Галле: повседневность профессиональной деятельности полицмейстера Петербурга в годы революционных преобразований России // Великая Российская революция 1917 года в истории и судьбах народов и регионов России, Беларуси, Европы и мира в контексте исторических реалий XX – начала XXI века: Сб. мат-ов / ВГУ имени П.М. Машерова. Витебск: ВГУ имени П.М. Машерова, 2017. С. 128–131. URL: <https://lib.vsu.by/xmlui/123456789/10775> (дата обращения: 24.08.2019).

*Г.А. Салтык**

ПОЛИТИЧЕСКИЙ СЫСК В КУРСКОЙ ГУБЕРНИИ В НАЧАЛЕ XX В.

Аннотация: Статья посвящена истории Курского губернского жандармского управления и сыскных отделений Курской губернии начала XX в. Автор, используя материалы Государственного архива Российской Федерации, Государственного архива Курской области, Центров документации новейшей истории, представила основные направления деятельности политической полиции в условиях социально-политической нестабильности 1900–1917 гг. Показаны действия сыскной полиции по выявлению революционных организаций и их лидеров, а также террористических групп и боевых организаций, существовавших в пределах Курской губернии.

Ключевые слова: полиция, губернские жандармские управления, агент, филер, сыскное отделение, революционная организация, партия социалистов-революционеров.

*G.A. Saltyk**

THE POLITICAL INVESTIGATION IN KURSK GOVERNORATE OF THE FIRST OF THE 20TH

Abstract: The article is devoted to the history of the Kursk governorate gendarme department and the detective departments of the Kursk governorate of the first of the 20th. The author using materials from the State Archive of the Russian Federation (GARF), the State Archive of the Kursk Oblast, the Centers of documentation of recent history, presented the main activities of the political police in the context of social-political instability in 1900–1917s. The author also showed the actions of the detective police, taken to identify the revolutionary organizations and their leaders, as well as terrorist groups and military organizations that existed on the territory of the Kursk governorate.

Key words: police, governorate gendarme departments, agent, filer, detective department, revolutionary organization, party of socialists-revolutionaries, socialist revolutionary party, esers.

* *Салтык Галина Александровна, доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры художественного образования и истории искусств ФГБОУ ВО «Курский государственный университет». Электронная почта: culturolog_1991@mail.ru; saltyk@land.ru.*

* *Saltyk Galina Alexandrovna, doctor of historical sciences, professor, professor at the department of art education and art history, Kursk State University.*

В начале XX в. политическая ситуация в России резко обострилась: в сельской местности наблюдался всплеск крестьянских выступлений; на промышленных предприятиях резко возросло число забастовок; ширилось оппозиционное движение — в стране появились революционные партии — РСДРП (русская социал-демократическая рабочая партия) и ПСР (партия социалистов-революционеров), которые призывали народ к революционным выступлениям против царского самодержавия.

В Курской губернии ещё в конце XIX в. заявили о себе группы социал-демократов и неонародников. *E.g.*, марксистские кружки в губернском центре были организованы в 1893 г. (руководитель — Антон и Константин Павловичи), в 1894 г. (руководитель — И. Дубровинский), в 1902 г. (литейный завод Мартенса — рабочие А.А. Дюмин и П.Д. Медведев). В 1880–1890-е гг. группа неонароднического направления «Землятчина» была создана в уездном городе Грайвороне (руководитель — П.П. Волков)¹.

Сторонники неонародников во второй половине 1904 г. имелись в 9 уездах Курской губернии, о чём писала «Революционная Россия» — центральный печатный орган ПСР². В 1902–1904 гг. курские социал-демократы и социалисты-революционеры (далее — эсеры) уже оформились в небольшие революционные группы со своими комитетами, типографиями, паспортными бюро и боевыми организациями. Под их руководством в исследуемом регионе проходили маевки, массовки и сходки. Об одной из них — близ деревни Щетинка 27 июля 1903 г. рассказывают документы Государственного архива Курской области из фонда 1642 «Курское губернское жандармское управление» (далее — ГАКО)³.

Революционная агитация эсеров и социал-демократов помогала крестьянам более чётко и полно увидеть свои нужды, «своих врагов», указывала на средства борьбы с ними. И как следствие — в начале XX в. классовая борьба в деревне начала резко обостряться, о чём наглядно свидетельствовал рост крестьянских выступлений 1902 г., вспыхнувших на юге России, в том числе и в Курской губернии. «Ужасные дела у нас творятся, около Белгорода, Шебекино и Томаровке бунту-

¹ История политических партий Центрального Черноземья / Г.А. Чурилова, В.Ю. Байбаков, Н.Л. Авилова и др. Под ред. Л.С. Полнера; Гос. ком. Рос. Федерации по высш. образованию и др.. Курск, 1995. С. 91; Салтык Г.А. Неонародническое движение Черноземного Центра России: 1901–1923 гг. М., 2002. С. 125.

² Революционная Россия. 1905. № 62.

³ См.: Государственный архив Курской области (далее — ГАКО). Ф. 1642 «Курское губернское жандармское управление» 1863–1917». Оп. 1. Д. 201. Л. 41–42.

ют крестьяне. Вся пехота занята усмирением бунтовщиков»¹, — писал один из офицеров в письме, которое было перехвачено полицией в 1902 г.

Следует подчеркнуть, что выступления крестьян начала XX в. отличали от предыдущих не только «небывалая раньше решительность в поведении» восставших, но и «радикализм их требований»².

Неспокойно было и в рабочей среде. Однако массовое забастовочное движение охватило предприятия и железнодорожные депо станций Курской губернии с февраля 1905 г. Под влиянием эсеров и социал-демократов стали возникать Рабочие союзы и отделения Всероссийского железнодорожного союза, создавались стачечные комитеты, действовавшие под влиянием революционных партий.

В условиях социально-политической нестабильности начала XX в. выявлять в обществе любое инакомыслие, держать в сфере своего внимания революционные объединения, предотвращать любые проявления неповиновения властям вменялось в обязанность органам политического сыска Российской империи. К этому времени в стране достаточно успешно функционировала разветвлённая сеть губернских жандармских управлений и сыскных отделений. Именно они должны были организовывать и проводить мероприятия, главной задачей которых являлось предупреждение и пресечение преступлений политического характера.

Следует отметить, что с момента образования Курского губернского жандармского управления (1867 г.) и до его ликвидации ни структура, ни функции, ни его состав значительно не изменились. Во главе губернского жандармского управления стоял начальник, имевший в своём распоряжении адъютанта, писарей и дополнительный штат. Так, Курское губернское жандармское управление (далее — КГЖУ) возглавляли: в 1878 г. — Николай Федорович Пальшау; в 1884–1896 гг. — Александр Воинович Задонский; 1905 г. — Андрей Карлович Вельк; 1906–1910 гг. — Антон Афанасьевич Ковалевский; 1910–1912 гг. — Николай Филимонович Бабчинский; 1916 г. — Александр Игнатьевич Мрочкевич.

Нам удалось выявить список служащих в КГЖУ в 1908 г. Это

¹ Из истории Курского края. Сборник документов и материалов / Отд. школ Курского обкома КПСС. Архивный отд. Исполкома Курского обл. Совета депутатов трудящихся. Гос. архив Курской обл. Введ. П. Иванова. Сост.: Ф.Ф. Лаппо, В.Г. Плющев, С.Г. Поскребышева, А.С. Травина. Воронеж, 1965. С. 307.

² Поморцев И. Годы красного петуха. Крестьянские восстания 1902–1917 гг. // Агентство Русской Информации. URL: <https://clck.ru/JTiQo> (дата обращения: 19.06.2019).

вахмистры Г. Попов и А. Зенгальник, а также унтер-офицеры Г. Герасимчик, Г. Пониггар, Д. Рябченков, И. Горяинов, А. Горяинов, С. Коренев, А. Костюк, П. Денисов, С. Евдокимов, Г. Красноруцкий, В. Щерблыкин, А. Романцов, И. Пархоменко, И. Ищенко, П. Беленький¹.

По-прежнему в функции ГЖУ входило производство, как наблюдений, так и следствий по политическим делам, а также надзор за государственными преступниками, охрана внешнего порядка и благочиния в губернии. Одной из функций ГЖУ в начале XX в. оставался всесторонний надзор, который подразделялся на гласный и негласный. Последний из них являлся одним из способов предупреждения государственных преступлений. В список подлежащих негласному надзору включали лиц, замеченных:

- 1) по делам политического характера и в «революционной пропаганде»;
- 2) по «бывшему польскому мятежу»;
- 3) по делам уголовным и «вообще о нравственной благонадёжности»;
- 4) о «высланных с Кавказа».

В такой список, по данным С.Н. Токаревой, был занесён даже председатель Суджанской земской управы князь П.Д. Долгоруков, лидер партии кадетов².

В КГЖУ также составлялись сведения о лицах политически неблагонадёжных, за многими из которых также устанавливали негласный надзор. В один из таких списков вошли М. Антонов, братья Брагинские, Л. Расторгуев, ставшие позже лидерами местной эсеровской организации³.

Заметим, что к началу XX в. органами политического сыска Российской империи были выработаны основные методы работы, среди них: фиксирование революционной организации, наблюдение за ней и арест её активистов. Второй метод работы, по мнению С.Ю. Плужникова, заключался «в давлении сотрудников сыска на революционную организацию, перекрытие каналов связи с внешним миром, организация регулярных арестов её активистов»⁴.

Как свидетельствуют материалы ГАКО, первый метод был апро-

¹ ГАКО. Ф. 1642. Оп. 2. Д. 266. Л. 73.

² Токарева С.Н. Полицейские и поднадзорные: Российское законодательство и практика полицейского надзора в Курской губернии (конец XIX – начало XX вв.) // Новый исторический вестник. 2013. № 38. С. 48.

³ См.: ГАКО. Ф. 1642. Оп. 2. Д. 70. Л. 55–84.

⁴ Плужников С.Ю. Система местных органов политического сыска Российской империи в начале XX века // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2009. № 5 (73). С. 344.

бирова́н губернским жандармским управлением в период революции 1905–1907 гг., второй — в послереволюционный период. Подтверждением этому является то, что Курскому ГЖУ было известно о существовании в губернии ряда революционных организаций: Курского губернского комитета ПСР, «Союза учащих социалистов-революционеров», «Щигровского крестьянского союза социалистов-революционеров», «Солдатской организации Курского гарнизона» «Старооскольского железнодорожного союза социалистов-революционеров», *etc.*¹.

Ещё в январе 1905 г. КГЖУ располагало данными о численном и социальном составе Курской организации ПСР (около 80 человек), его финансовом положении². Курской полиции было известно и о времени проведения городских и губернских партийных конференций. *E.g.*, 2 марта 1907 г. в г. Курске состоялась 3-я губернская конференция социалистов-революционеров, о чём свидетельствует факт ареста всех её делегатов (30 человек)³.

На особый контроль КГЖУ была поставлена деятельность местных террористических групп и в первую очередь боевых комитетов крестьянских союзов и «Курского союза эсеров-максималистов». Следует отметить, что в рядах курских эсеров-максималистов по данным полиции насчитывалось 50 человек. Опасность их деятельности заключалась в том, что по заданию ЦК ПСР они должны были снабжать г. Москву и прилегающие к Курской губернии территории «бомбами» для проведения террористических актов и экспроприаций. Известно, что курские боевики изготовили и отправили по железной дороге с курьерами около 100 бомб⁴.

Кстати, во многом благодаря действиям жандармов, ряд вооружённых ограблений, в которых участвовали максималисты, всё-таки удалось предотвратить. Как, *e.g.*, ограбление 10 марта 1907 г. денежного транспорта, перевозившего из казначейства в отделение банка 7 700 руб., в ходе которого боевики были арестованы⁵.

В целом, архивные документы свидетельствуют, что Курское

¹ См., например: ГАКО. Ф. 1642. Оп. 2. Д. 293. Л. 880–1076; Там же. Л. 429, 1093, 1094, 1097.

² ГАКО. Ф. 1642. Оп. 2. Д. 72. Л. 5–10; Там же. Оп. 1. Д. 261. Л. 86.

³ Международный институт социальной истории (МИСИ). Архив ПСР. Д. 343.

⁴ См.: Центр документации новейшей истории Курской области (ЦДНИ КО). Ф. 16. Оп. 1. Д. 47. Л. 12–14.

⁵ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 102 ««Департамент полиции Министерства внутренних дел» 1880–1917». Оп. 237. 1907. Д. 80. Ч. 26. Л. 4; ГАКО. Ф. 1 ««Канцелярия курского губернатора» 1797–1917». Оп. 1. Д. 10262. Л. 16.

ГЖУ было хорошо осведомлено о том, что происходило в местных революционных организациях. «Выявлением революционной крамолы» занималось и Сыскное отделение 3-го разряда, открытое в Курске 1 сентября 1908 г. Используя информацию агентов и филеров, полиции удалось держать под контролем многие революционные организации и группы и их лидеров. И в этом, безусловно, главная заслуга секретной агентуры. Нам удалось выявить послужные списки лиц, являвшихся агентами КГЖУ с 1906 по 1917 гг., а именно: Ф. Алейникова, Н. Булая, Т. Быкова, Я. Беляева, А.А. Горсткина, С. Иванова, Кондратова, Я. Кирющенко, М.К. Нефедова, Ф.И. Осипова, П. Рудакова, Ф.П. Савельева, Я. Свидовского, Торубарова, Ушакова, А.П. Фомина, *etc.*¹.

А.П. Фомин из крестьян Курской губернии. Родился в 1882 г. В 1900 г. служил в 125-м Курском пехотном полку. С 1 октября 1915 г. являлся секретным сотрудником КГЖУ.

Т. Быков из крестьян д. Особоровки Малоархангельской волости, Малоархангельского уезда Орловской губернии. Служил в 6-й Сибирской стрелковой артиллерийской бригаде. Уволен в запас в 1912 г. С 1 февраля 1914 г. был принят на службу в КГЖУ.

Н.Н. Булай из крестьян Гродненской губернии. Родился в 1878 г. С 1902 г. по 1906 г. служил в 274-м Старанском батальоне. С 1906 по 1914 гг. являлся филером Лифтляндского ГЖУ. За добросовестную службу неоднократно награждался: в 1910 г. — серебряной медалью «За усердие», в 1913 г. — денежной премией в размере 50 руб. Однако 24 ноября 1914 г. он был разоблачен. В марте 1915 г. Н.Н. Булай зачислен на службу в КГЖУ вольнонаёмным филером. Затем служил околоточным надзирателем полицейского резерва Московской столичной полиции.

А.А. Горсткин принят на службу в КГЖУ из Московского охранного отделения в июле 1910 г.

Ф. Торубаров и П. Савельев поступили на службу в Курское ГЖУ в 1906 г.

К. Бибииков и Я. Кирющенко поступили на службу в КГЖУ в 1908 г.

М.К. Нефедов родился в 1878 г. в крестьянской семье в с. Стужня Ястребовской волости Старооскольского уезда Курской губернии. В 1905 г. поступил на службу в 203-й пехотный резервный Грайворонский полк. В 1908 г. был уволен в запас. В КГЖУ с 1 февраля 1914 г. Являлся постоянным филером. Затем был переведён в г. Москву в Отделение по

¹ Салтык Г.А., Горлова Н.И., Главинская С.Н., Белобородова А.А. Полиция Курской губернии: история становления и деятельности (1864–1917). Курск, 2007. С. 252.

охране общественной безопасности и порядка.

Ф.И. Осипов служил филером при Московском ГЖУ один год; при Пермском районном охранном отделении — полтора года; при Курском розыскном пункте — три месяца.

Как свидетельствуют отчёты ГЖУ, только по выявлению членов Курского комитета ПСР на службе местной полиции находилось 12 человек, среди которых наиболее активными были И.Е. Алейник, П. Абрамов, П. Григорьев, Ф. Жуков, Н. Захаров, Т.М. Корнев, Ф.Ф. Торубаров¹. Однако имена многих агентов и филеров установить невозможно, так как свои отчёты многие из них подписывали псевдонимом. Среди часто встречающихся в отчётах — псевдонимы «Курянин», «Сокол», «Летун» (г. Курск), «Суровый» (Щигровский уезд), «Аграрник» (Суджанский уезд), «Случайный» (г. Старый Оскол).

Иногда в списки «секретных сотрудников» зачислялись члены революционных организаций, которые были арестованы и во время следствия дали показания на своих товарищей, *i.e.* осознанно пошли на предательство. Среди таких «агентов» назовём члена «Щигровского крестьянского союза ПСР» Г.Ф. Хмелевского, который в августе 1909 г. был задержан жандармами и «искренне раскаялся в своей преступной деятельности», пообещав «загладить свою вину раскрытием преступлений своих единомышленников как уже совершённых, так и тех, которые задумывались ими»².

Имели место и случаи добровольной «сдачи в руки полиции» рядовых граждан, которые предоставляли ГЖУ «агентурные сведения». Подобный случай имел место в г. Курске в 1910 г., когда сын секретаря Борисоглебской уездной земской управы Д.П. Иванов сделал заявление, что местными эсерами готовится убийство курского губернатора. Он также сообщил подробные сведения о деятельности Борисоглебской организации эсеров³.

Как показало исследование, в практике ГЖУ имели место случаи, когда «секретные сотрудники» являлись двойными агентами — ГЖУ и революционных организаций. *E.g.*, «курским Азефом» можно назвать члена губернского комитета эсеров-максималистов Г. Богатырева, являвшегося одновременно и агентом КГЖУ, а также члена Старооскольского рабочего союза и уездного комитета социалистов-революционеров Т.Ф. Морозова. Именно он сообщил в ГЖУ о выступлении Е. Брешко-Брешковской на одном из собраний рабочих в г. Старом Осколе. В одном из своих донесений Т. Морозов отмечал следующее: «мне хорошо

¹ ГАКО. Ф. 1. Оп. 18. Д. 21; Там же. Ф. 1642. Оп. 2. Д. 410. Л. 2.

² Там же. Ф. 1642. Оп. 2. Д. 298. Л. 3.

³ Там же. Д. 351. Л. 142.

известно, что она¹ в сопровождении Н. Кошлакова² ездила в г. Новый Оскол Курской губернии и села и деревни Старооскольского уезда. Вскоре после посещения ими села Ястребовки там вспыхнули беспорядки». Обыски и аресты лиц, упомянутых в показаниях Т.Ф. Морозова, были произведены в ночь на 4 мая 1909 г. Всего подлежало ликвидации 174 человека³.

Заметим, что филеры и секретные агенты систематически вели дневники наружного наблюдения за лицами, подозревавшимися в революционной деятельности. В фондах ГАКО нами обнаружены сводки и дневники наблюдения за членами Белгородской организации ПСР (1907 г.), Курской партийной организации социалистов-революционеров за январь-декабрь 1910 г., *etc.*⁴.

Однако полиция не всегда действовала оперативно. *E.g.*, на протяжении 1908–1916 гг. ГЖУ Воронежской и Курской губерний объединили свои усилия по «поимке опасного преступника» — известного курского боевика, члена «Щигровского крестьянского союза ПСР» И.И. Голощапова. Был даже организован выезд целого филерского отряда на родину боевика — в Щигровский уезд. Однако, несмотря на принятые меры, «бандит Голощапов» так и не был задержан полицией⁵. Не смогли задержать курские жандармы и бежавшего из Иркутской ссылки активного члена Щигровского крестьянского союза ПСР К. Лузина, несмотря на то, что сведения о его побеге сообщили несколько агентов⁶.

В целом, сотрудникам ГЖУ удалось парализовать партийную работу оппозиционных групп и организаций. После многочисленных арестов 1908–1909 гг. они так и не смогли восстановить революционную деятельность. Однако, несмотря на то, что представители различных политических партий вплоть до 1917 г. особой активности не проявляли, Курское ГЖУ не теряло своей бдительности. Об этом, *e.g.*, свидетельствуют материалы ГАКО, рассказывающие, как местная полиция (общая и политическая) организовала охрану поезда, в котором прибыл в Курск Николай II и члены его семьи в ноябре 1914 г. Так, в одном из документов, хранящихся в фонде КГЖУ говорилось, как обеспечивалась его охрана: по линии Московско-Курской железной дороги между Тульской и Курской губерниями был выставлен наряд в количестве 3-х

¹ Е. Брешко-Брешковская.

² Один из руководителей Курской губернской организации ПСР.

³ ГАКО. Ф. 1642. Оп. 2. Д. 287. Л. 257.

⁴ Там же. Д. 345. Л. 425; Д. 226. Л. 108.

⁵ См.: Салтык Г.А. «Местный террор» в России в 1905–1907 гг.: люди и судьбы. По архивным документам Курской губернии // Вестник архивиста. 2013. № 2. С. 148–163. URL: <https://clck.ru/JTzNu> (дата обращения: 19.06.2019).

⁶ ГАКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 10239. Л. 9.

исправников и 2-х их помощников, 6 станowych приставов, 30 урядников, 88 конных стражников, *etc.*¹.

Основания для беспокойства у полиции были, так как ещё в 1909 г. местные боевики планировали подготовку покушения на Николая II во время «следования царского поезда в Полтаву по случаю юбилея Полтавской битвы». 5 мая 1909 г. секретный сотрудник «Правый» передал в ГЖУ информацию, что «местная боевая организация эсеров получила экстренное предложение из Санкт-Петербурга «быть в полной боевой готовности» к предполагаемому высочайшему проследованию на юбилейные торжества». 10 мая в г. Курск должен был прибыть «посыльный» из ЦК ПСР с дальнейшими указаниями. Однако благодаря усилиям КГЖУ подготовка террористического акта была сорвана².

Большая работа проводилась сотрудниками ГЖУ и в дни празднования 300-летия со дня воцарения на русский престол династии Романовых. Следует отметить, что задолго до этого мероприятия в полицию поступали сведения, что во время торжеств революционеры планировали проведение политической демонстрации. На территории Курской губернии активно распространялись брошюры «Дом Самозванных», «Юбилей позора нашего — триста лет Романовых и Лжеромановых...», «Последний Самодержец», *etc.*, в которых осуждалась политика царского самодержавия. Поэтому жандармам предписывалось принять меры «к недопущению распространения таковых»³.

В годы Первой мировой войны ГЖУ не только следили за политической благонадежностью населения, но также выполняли функции по контрразведке: осуществляли наблюдение за иностранцами, надзор за военнопленными, контролировали передвижение подозрительных лиц, отслеживали настроение городских и сельских жителей и их контакты с иностранцами, вели активную работу по выявлению военного шпионажа и осуществляли цензуру.

Одной из важнейших цензурных функций, которые возлагались на ГЖУ, являлась почтовая цензура или перлюстрация. Просмотру подвергалась вся корреспонденция частных лиц, за которыми было установлено наблюдение по требованию Департамента полиции, а также письма, отобранные по личному усмотрению работников почтовой цензуры. В их обязанности входил просмотр корреспонденции, а главной целью было не допустить распространение информации, составляющей государственную тайну. Особое внимание уделялось корреспонденции военнопленных и писем, следующих из армии и в армию. Особому до-

¹ См.: Там же. Д. 10713. Л. 11; Д. 10684. Л. 106–113.

² ГАКО. Ф. 1642. Оп. 2. Д. 286. Л. 46.

³ Там же. Ф. 1. Оп. 1. Д. 10684. Л. 47.

смотру подвергалась корреспонденция лиц, списки которых составляли жандармские управления, и чья политическая благонадежность вызывала сомнения. Руководство работой по производству выемки и просмотра почтовых и телеграфных отправок было дано начальнику КГЖУ, полковнику А.И. Мрочкевичу¹. Особой обязанностью военного цензора являлось наблюдение за типографиями и книжной торговлей. *E.g.*, в одном из документов, подписанных полковником А.И. Мрочкевичем, говорилось о необходимости «обязать подписками» всех владельцев типографий, книжных магазинов и газетных киосков «беспрекословно исполнять предъявленные к ним требования военного цензора»².

В период первой мировой войны ГЖУ также осуществляло контроль «за соблюдением паспортно-визового режима», и в первую очередь в отношении лиц, прибывших из-за границы³.

Таким образом, в начале XX в. деятельность сыскной полиции Курской губернии заключалась в предупреждении распространения революционной пропаганды, охране общественного порядка, проведении оперативно-розыскных мероприятий, осуществлении негласного надзора за политически неблагонадежными лицами, *etc.* Важное место в работе ГЖУ в период Первой мировой войны занимала перлюстрация и проведение мероприятий, направленных на борьбу с военным шпионажем.

¹ Там же. Ф. 1642. Оп. 2. Д. 606. Л. 1.

² См.: Там же. Оп. 1. Д. 746. Л. 24, 30–31.

³ См.: ГАКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 600. Л. 472, 474, 475.

Библиографический список

1. Из истории Курского края. Сборник документов и материалов / Отд. школ Курского обкома КПСС. Архивный отд. Исполкома Курского обл. Совета депутатов трудящихся. Гос. архив Курской обл. Введ. *П. Иванова*. Сост.: *Ф.Ф. Лаппо, В.Г. Плющев, С.Г. Поскребышева, А.С. Травина*. Воронеж: Центрально-Чернозёмное Книжное издательство, 1965. 408 с.
2. История политических партий Центрального Черноземья / *Г.А. Чурилова, В.Ю. Байбаков, Н.Л. Авилова* и др. Под ред. *Л.С. Полнера*; Гос. ком. Рос. Федерации по высш. образованию и др. Курск: Кур. гос. техн. ун-т, 1995. 212 с.
3. *Плужников С.Ю.* Система местных органов политического сыска Российской империи в начале XX века // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2009. № 5 (73). С. 340–347.
4. *Поморцев И.* Годы красного петуха. Крестьянские восстания 1902–1917 гг. // Агентство Русской Информации. URL: <https://clck.ru/JTiQo> (дата обращения: 19.06.2019).
5. *Салтык Г.А.* «Местный террор» в России в 1905–1907 гг.: люди и судьбы. По архивным документам Курской губернии // Вестник архивиста. 2013. № 2. С. 148–163. URL: <https://clck.ru/JTzNu> (дата обращения: 19.06.2019).
6. *Салтык Г.А.* Неонародническое движение Черноземного Центра России: 1901–1923 гг. М.: Изд-во «Прометей», МПГУ, 2002. 575 с.
7. *Салтык Г.А., Горлова Н.И., Главинская С.Н., Белобородова А.А.* Полиция Курской губернии: история становления и деятельности (1864–1917). Курск: изд-во КГУ, 2007. 319 с.
8. *Токарева С.Н.* Полицейские и поднадзорные: российское законодательство и практика полицейского надзора в Курской губернии (конец XIX – начало XX вв.) // Новый исторический вестник. 2013. № 38. С. 28–55.

*Д.В. Ливенцев**

НЕОБЫЧНЫЕ РЕЛИГИОЗНЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ В ВОРОНЕЖСКОЙ ГУБЕРНИИ В НАЧАЛЕ XX В.

Аннотация: Автор анализирует необычные религиозные преступления, имевшие место в воронежском крае в прошлом столетии. Исследуется редкая секта «атетуев», возникшая в Новохоперском уезде Воронежской губернии, изучается полицейская операция, проведённая для ликвидации данного религиозного течения. Рассматривается случай религиозной аферы с «чудодейственной святой иконой». Отдельно уделяется внимание истории организации органов полиции в дореволюционной России.

Ключевые слова: отшельник, полиция, атетуи, сектантство, мошенник, колодец, хлыст, незаконная религиозная организация.

*D.V. Liventsev**

THE UNUSUAL RELIGIOUS CRIMES IN THE VORONEZH GOVERNORATE OF THE FIRST OF THE 20TH

Abstract: The author analyzes the unusual religious crimes that took place in the Voronezh governorate in the last century. There are investigated the rare sect “*ate-tuev*”, which appeared in the *Novokhopersky uyezd* of the Voronezh governorate. Also the author is being studied the police operation carried out to eliminate this religious trend. There are considered the case of religious fraud with the “miraculous holy icon”. Special attention is paid to the history of the organization of police in pre-revolutionary Russia.

Key words: hermit, eremite, police, atetue, sectarianism, con man, well, whip, illegal religious organization.

В начале XX в. в Российской империи совершалось значительное количество религиозных преступлений. Имел место данный вид преступлений и в Воронежской губернии, причём часто эти правонарушения носили нетривиальный характер и представляли собой весьма необычный случай в повседневной полицейской практике.

Е.г., в 1910 г. на территории Воронежской губернии произошли события достойные экранизации в рамках современного триллера с

* *Ливенцев Дмитрий Вячеславович, доктор исторических наук, профессор, профессор внебюджетного факультета ФКОУ ВО «Воронежский институт Федеральной службы исполнения наказаний». Электронная почта: kfi-vifsin@yandex.ru; liva2006@yandex.ru.*

* *Liventsev Dmitriy Vyacheslavovich, doctor of historical sciences, professor, professor at the extra-budgetary faculty, Voronezh Institute of the Russian Federal Penitentiary Service.*

элементами фильма «ужасов». К приставу Новохоперского уезда поступили сведения от агентов о неординарных преступниках. Речь шла о дерзком ограблении винокуренного завода купца И.В. Биценко¹. Преступники взяли денежных средств на сумму 2 000 руб. серебром. Более того, они убили сторожа, охранявшего винный склад. На подозрении у полиции были пять крестьян, уроженцев г. Борисоглебска Тамбовской губернии. Особенное внимание полиция уделила крестьянину Шлеенкову, проживавшему на хуторе Нагорный. Выяснилось, что ранее он привлекался к уголовной ответственности как один из основателей секты «атетуев». В истории с ограблением винного завода его подозревали в пособничестве, а именно: он предоставил грабителям лошадь и, вероятно, произвёл предварительную разведку будущего места преступления.

Нельзя не остановиться на таком культурном явлении, как секта «атетуев», появившемся в начале XX в. Сам термин для «атетуев» опять же придумали полицейские следователи. Итак, название происходило от древнегреческой богини Ате, символизирующей всевозможные несчастья людям. За то, что бог Юпитер изгнал её с Олимпа, она странствовала по земле и приносила всем бедствия. Ате олицетворяла собой бессмысленное преступление, совершённое без какого-либо мотива. Сами последователи столь необычной секты для России считали, чем больше они совершат преступлений, тем больше переполнится «чаша горести мира», что после всего приведёт к его обновлению². Именно «конец света» в мире, переполненном горестями, сулил сектантам невероятное божественное блаженство. На практике подобный подход означал совершение убийств и других преступлений с бессмысленным цинизмом. Кстати, человеческие жертвы при ограблении даже приветствовались. Полиция решила уничтожить «атетуев» в кратчайшие сроки.

В ходе следствия выяснилось, что «атетуи» вместе с дружественной им сектой хлыстов обосновались в труднодоступном для местных властей с. Ржавца. Среди двух сект существовала своя иерархия: апостолы; богородицы; Бог; рядовые участники секты³. Проживали обе секты полностью автономно от государственных вла-

¹ Воюцкий Н. Сельские гастролеры (из записной книжки бывшего станового пристава) // Вестник полиции. 1911. № 7. С. 206.

² Борьба с преступностью // Вестник полиции. 1909. № 36. С. 770.

³ Ливенцев Д.В. Религиозные преступления в Воронежской губернии в начале XX в. // Известия Воронежского государственного педагогического университета. 2016. № 1 (270). С. 112.

стей, а руководитель «атетуев» Фёдор Воронин одновременно числился у хлыстов «апостолом».

Для операции по захвату хлыстов и «атетуев» в губернии выделили внушительные силы, включавшие 50 полицейских чинов. Они осуществили задержание рано утром, когда представители двух сект утомились от обязательных хлыстовских «радений», *i.e.* от беспорядочных половых связей или, как назывались они в то время, «свального греха». В итоге были задержаны «апостолы», «богородицы» и «голубицы». Среди них находилось 10 подозреваемых в разбое с совершением убийства. Больше о двух религиозных сектах на территории Воронежской губернии сведений не поступало, а Воронин и Шлеенков (руководители) были осуждены на длительные сроки заключения¹. Надо отметить, что незаконные религиозные организации успешно осуществляли свою деятельность и в прошлом столетии.

Ещё больший интерес представляет случай грандиозного религиозного мошенничества. Местом для проведения аферы стали окрестности известного на всю Россию Дивногорского монастыря. В этом святом и чудотворном для православных верующих монастыре просто обязано было явиться «чудо»². Вскоре по деревням и сёлам рядом с Дивногорским монастырем прошёл достоверный слух о святом отшельнике, избравшим местом жительства источник с ключевой водой неподалёку от колодца. Отшельник специально построил колодец и молился около него в меловой пещере. Как утверждали очевидцы, именно благодаря спасительным молитвам отшельника в колодце начал являться облик иконы Божьей матери³. Крестьяне из разных уездов Воронежской губернии устремились для общения со «святым человеком». За денежные пожертвования и приносимые продукты отшельник весьма охотно демонстрировал паломникам облик иконы Божьей матери, являвшийся на дне колодца на несколько минут всем желающим. Между прочим, подавляющее число среди богомольцев составляли женщины, искавшие заступничества у святого образа⁴.

Активная деятельность отшельника на религиозном поприще привлекла усиленное внимание воронежской полиции. Пристав и

¹ Ливенцев Д.В. Хроника воронежских преступлений в начале XX в. // Берег. 777. Сова: Общество. Политика. Экономика. 2015. № 1 (24). С. 68.

² Из воспоминаний станового пристава // Вестник полиции. 1910. № 2. С. 47.

³ Яловицкий. Из Воронежа (корреспонденция «Вестника полиции») // Вестник полиции. 1908. № 8. С. 18.

⁴ Ливенцев Д.В. Хроника воронежских преступлений начала XX века // Известия Воронежского государственного педагогического университета. 2015. № 1 (266). С. 139.

урядник решили организовать постоянное наблюдение за отшельником и вскоре выявили нехитрую схему работы афериста. Когда отшельник уходил для молитвы в меловую пещеру для явления иконы Божьей матери, он дёргал за верёвку, находящуюся в канаве, достигавшей колодца. В самом же колодце для иконы была выдолблена специальная ниша. «Святому» аферисту только оставалось, что дергать верёвку и периодически являть икону Божьей матери доверчивым верующим. Изобличённый мошенник достаточно быстро покаялся в совершённом правонарушении, а украденную им как средство производства аферы икону возвратили в храм соседнего села. Сам же фальшивый отшельник отправился для решения своего вопроса к мировому судье.

Кстати, в обоих случаях необходимо отметить профессиональную и оперативную работу воронежских чинов полиции.

Надо сказать, что приведённые примеры, с одной стороны, свидетельствуют о разноплановости религиозных преступлений в Воронежской губернии в начале XX в., а с другой стороны, о необычности их даже для современной России.

Библиографический список

1. Борьба с преступностью // Вестник полиции. 1909. № 36. С. 770–771.
2. *Воюцкий Н.* Сельские гастролеры (из записной книжки бывшего станового пристава) // Вестник полиции. 1911. № 7. С. 206–207.
3. Из воспоминаний станового пристава // Вестник полиции. 1910. № 2. С. 47–48.
4. *Ливенцев Д.В.* Религиозные преступления в Воронежской губернии в начале XX в. // Известия Воронежского государственного педагогического университета. 2016. № 1 (270). С. 109–113.
5. *Ливенцев Д.В.* Хроника воронежских преступлений в начале XX в. // Берегиня. 777. Сова: Общество. Политика. Экономика. 2015. № 1 (24). С. 65–78.
6. *Ливенцев Д.В.* Хроника воронежских преступлений начала XX века // Известия Воронежского государственного педагогического университета. 2015. № 1 (266). С. 138–147.
7. *Яловицкий.* Из Воронежа (корреспонденция «Вестника полиции») // Вестник полиции. 1908. № 8. С. 18.

*Н.Н. Петрыкин**

**К ВОПРОСУ ОБ ИСТОЧНИКАХ ИЗУЧЕНИЯ СТРУКТУРЫ
НАСЕЛЕНИЯ В ПОЛОСЕ ОТЧУЖДЕНИЯ ЖЕЛЕЗНОЙ
ДОРОГИ НА ТЕРРИТОРИИ КУРСКОЙ ГУБЕРНИИ В
НАЧАЛЕ XX В.**

Аннотация: Статья посвящена проблеме изучения структуры населения в полосе отчуждения железной дороги на территории Курской губернии. Деятельность жандармской железнодорожной полиции по обеспечению личной безопасности пассажиров, охране общественного порядка, предупреждению и пресечению преступлений была связана со знанием обстановки в зоне ответственности, в том числе и с отслеживанием состава и передвижения населения. Обращение автора к жандармскому делопроизводству позволило проследить основные тенденции изменения социальной среды, обусловленные развитием железнодорожного транспорта в регионе.

Ключевые слова: структура населения, полоса отчуждения, железнодорожный транспорт, Курская губерния, жандармская железнодорожная полиция.

*N.N. Petrykin**

**ON THE QUESTION OF THE SOURCES OF STUDYING THE
STRUCTURE OF THE POPULATION IN THE RAILROAD
RIGHT-OF-WAY ON THE TERRITORY OF THE KURSK
GOVERNORATE OF THE FIRST OF THE 20TH**

Abstract: The article is devoted to the problem of studying the structure of the population in the railroad right-of-way in the territory of the Kursk governorate. The author sets a task on the basis of archival materials to reveal the peculiarities of the composition of the population in the rights-of-way in the area from 90 to 186 miles of the Southern Railways (Kursk-Kharkiv-Sevastopol). The paper summarizes and analyzes the available data on the composition and population in the hamlet (*derevnia*) of Veselaya Lopan, the hamlet of Pyati-Yarugi, the hamlet of Naumovka station and other settlements along the line of the Southern Railways. There are identified the main trends of changes in the social environment due to the development of rail transport in the governorate.

Key words: population structure, railroad right-of-way, rail transport, train transport, Kursk governorate, gendarme railway police.

* *Петрыкин Николай Николаевич, преподаватель кафедры обеспечения безопасности на объектах транспорта ФГКОУ ВО «Белгородский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени И.Д. Путилина». Электронная почта: npetrykin@mvd.ru.*

* *Petrykin Nikolai Nikolaevich, lecturer at the department of safety of transport infrastructure facilities, Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I.D. Putilin.*

Строительство железных дорог в пореформенной России коренным образом изменило жизнь провинции. Железная дорога или, как её называли современники, «чугунка», становилась тем плавильным котлом, в котором рождались новые социальные слои, профессиональные группы, иной образ жизни. Разнообразие социальных процессов в повседневной жизни в пореформенной провинции нашло отражение в работах историков О.В. Морякова, С.Н. Жарова, А.Ю. Иванова, Г.К. Артамонова, А.А. Мухортова¹, в том числе учёных, непосредственно изучавших социальную и профессиональную структуру населения Курской губернии: О.Н. Кузнецова, А.А. Терещенко, А.Н. Курцева, А.Ю. Золотухиной, В.В. Коровина, А.В. Романова, *etc.*².

В рамках устоявшейся оценки патриархальности образа жизни Курской губернии, как и в целом в Центрально-Чернозёмном районе, исследователи отмечают трансформацию структуры населения, профессионализацию трудовой деятельности, социомобильность и многообразие потоков трудовой миграции в пореформенной России³.

¹ См.: Морякова О.В. Провинциальное чиновничество в России второй четверти XIX века: социальный портрет, быт и нравы // Вестник Московского университета. Серия 8: История. 1993. № 6. С. 11–24; Жаров С.Н. Социальная опора правительства России перед Февральской революцией глазами жандармов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 13 (68). С. 74–76; Иванова А.Ю. Развитие региональной железнодорожной сети во второй половине XIX в. – феврале 1917 г.: социально-экономический аспект: по материалам губерний Верхней Волги: дис. ... канд. ист. наук / Иван. гос. ун-т. Иваново, 2011. 224 с.; Артамонова Г.К., Мухортов А.А. Социальные проблемы России в начале XX века и вопросы борьбы с преступностью // Мир политики и социологии. 2013. № 11. С. 21–27.

² См.: Кузнецов О.Н. Строительство железных дорог в Центрально-Черноземном районе и их влияние на социально-экономическое развитие региона: автореф. дис. ... канд. ист. наук / Пенз. гос. пед. ун-т им. В.Г. Белинского. Пенза, 2006. 25 с.; Терещенко А.А. Социально-экономическое развитие провинциального города в России второй половины XIX – начала XX веков: на примере Курской губернии: автореф. дис. ... канд. ист. наук / КГТУ. Курск, 1999. 22 с.; Курцев А.Н. Состояние преступности и миграции населения Курской губернии в конце XIX – начале XX вв. // Актуальные проблемы научного творчества учёных кафедры истории России: сборник научных статей. 2005. № 2. С. 65–67; Золотухин А.Ю., Коровин В.В., Манжосов А.Н., Романов А.В. Последняя война императорской России и Курская губерния: социально-экономические процессы в провинции / Под ред. В.В. Коровина; Юго-Западный гос. ун-т, Юго-Западное отд-ние Акад. военно-ист. наук, Курское отд-ние Российского о-ва историков-архивистов. Курск, 2014. 204 с.

³ См. подробнее: Курцев В.Н. Историческая социомобильность и многообразие миграций населения Центрального Черноземья в 1861–1917 гг. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: История России. 2008. № 3. С. 82–92.

В работах прослеживается влияние железнодорожного строительства на социально-экономическое развитие региона, вовлечение его в сферы общероссийского и мирового рынков. Курская губерния географически располагалась в центральном регионе Российской империи, плотность железнодорожной сети на 1 000 квадратных вёрст была в два раза больше (23,5 версты), чем в среднем по Европейской части России (11 верст). На территории губернии действовало около 20 крупных железнодорожных предприятий: депо и мастерские¹. По территории Курской губернии к концу XIX в. проходили пять железных дорог: Московско-Курская, Московско-Киево-Воронежская, Северо-Донецкая, участки Южных и Юго-Восточных железных дорог. Их протяжённость по территории губернии к началу Первой мировой войны составляла 1 304 версты (1 364 км)². По подсчётам экономистов, строительство железнодорожного полотна приводило к втягиванию в активную экономическую жизнь районы шириной 600–700 км от железной дороги в обе стороны.

Продвинуться в новом направлении при изучении проблемы формирования социальных структур, интегрированных с железной дорогой, позволяет анализ состава населения в полосе отчуждения железной дороги. Понятие «полоса отчуждения» мы находим в словаре русского языка С.И. Ожегова, где сказано, что полосой отчуждения назывался участок земли определённой ширины, находившийся в ведении железной дороги³.

В соответствии со ст. 184 Общего устава Российских железных дорог, на жандармскую железнодорожную полицию было возложено обеспечение личной безопасности пассажиров, охрана общественного порядка, предупреждение и пресечение преступлений в полосе отчуждения⁴. В соответствии с кн. III, ст. 692 Свода военных постановлений 1869 г., на чинов Жандармских полицейских подразделений железных дорог были возложены все обязанности и права наружной полиции. В своих действиях железнодорожные жандармы руководствовались статьями Свода законов Российской империи, Общим уставом Российских железных дорог и предписаниями Министра пу-

¹ См.: Золотухин А.Ю., Коровин В.В., Манжосов А.Н., Романов А.В. Указ. соч. С. 73–74.

² Там же. С. 26.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов; под общ. ред. Л.И. Скворцова. М., 2005. С. 473.

⁴ См.: Тимофеев Л.А. Справочная книга для чинов жандармских полицейских управлений железных дорог: По жандарм. полиц. части: Общ. обязанности жандарм. ж.-д. полиции / Сост. ст. адъютант Штаба Отдел. корп. жандармов, подполк. Тимофеев. СПб., 1908. С. 7–8.

тей сообщения и инспекции железных дорог, обращёнными к ним¹. Специфический район обслуживания жандармской полиции требовал знания состава населения, проживавшего в 100-саженной полосе (210 метров) в обе стороны от железной дороги, так как с этим были связаны проблемы обеспечения безопасности функционирования дороги.

К обеспечению безопасности на объектах железнодорожного транспорта привлекались и местная полиция. *E.g.*, авторы, изучавшие деятельность полиции Курской губернии, приводят такие сведения: «на телеграмму от 16 марта 1909 [г.] «О проезде через Курскую губернию его Императорского высочества Великого князя Николая Николаевича с Августейшей Супругой» Курский уездный исправник докладывал губернатору о[б] установлении на линии Московско-Курской и Московско-Харьковской железной дороги «самого бдительного надзора по путям следования при мостах, при переездах, на разъездах, на станциях железной дороги из станковых приставов, урядников и стражников»².

Вместе с тем, жандармское делопроизводство обладает значительным информационным потенциалом для исследователей по указанной проблеме. Обширный массив документов, хранящихся в фондах Государственного архива Белгородской области, относится к действиям жандармских железнодорожных полицейских, действовавших в полосе отчуждения при получении информации о Высочайших проездах³. На основании § 2, 11, 14, 20 и 30 «Инструкции по охране императорских железнодорожных поездов при Высочайших путешествиях» от 14 августа 1905 г., предполагалось участие общей полиции, вменив последней в обязанность «особенно внимательно следить за населением в смежных за железнодорожным полотном районах, а равно и прочими законными средствами стремиться к обеспечению благополучного проследования Императорского поезда»⁴. Эффективность оперативных действий железнодорожных жандармов была связана с взаимодействием с чинами общей полиции и отделениями губернских жандармских управлений, знанием последними обстановки в зоне отчуждения, в том числе и отслеживанием ими всех передвижений населения.

¹ Там же. С. 4.

² Салтык Г.А., Горлова Н.И., Главинская С.Н., Белобородова А.А. Полиция Курской губернии: история становления и деятельности (1864–1917). Курск, 2007. С. 272.

³ См.: Государственный архив Белгородской области (далее — ГАБО). Ф. 101. Помощник начальника КГЖУ в Белгородском, Грайворонском, Корочанском, Старооскольском, Новоскольском уездах.

⁴ ГАБО. Ф. 101. Оп. 1. Д. 87. Л. 3 об.

В начале XX в. в Курской губернии проживало более 3 млн. человек, из них, 90% — в сельской местности, а только 10% — в городах (губернском и уездных). Значительная часть населения была в возрасте до 40 лет. *E.g.*, от 10 до 20 лет — 22%, от 20 до 40 лет — 27%, от 40 до 50 лет — 10%, от 50 до 60 лет — 7%, от 60 до 70 лет — 4%, свыше 70 лет — 2%¹.

Цельная картина состава населения в полосе отчуждения железных дорог, его самоличности может быть получена на основе отчёта начальника Белгородского отделения Харьковского жандармского полицейского управления железных дорог в ответ на запрос помощника начальника Курского губернского жандармского управления подполковника Смирнова, который датирован 19 августа 1909 г. Вдоль участка от 90 до 186 версты Южной железной дороги в 100-саженной зоне в Корочанском и Белгородском уездах в направлении от г. Курска через г. Белгород в направлении г. Харькова находился 31 населённый пункт. В них проживало 2 013 человек в возрасте от 16 до 100 лет². Более детальное изучение списков живших в зоне отчуждения позволяет дать ответ о возрастной, гендерной структуре населения, роде занятий, составе семьи, вероисповедании, миграционных потоках. Для получения точной картины проанализируем состав населения, проживавшего в полосе отчуждения железной дороги, которая проходила по территории деревни Весёлая Лопань³. Она была типичной для Курской губернии. Деревня Весёлая Лопань находилась на 168–170 км Южной дороги, в 5 верстах от с. Пяти-Яруги (Кобелевка тожъ). В 1908 г. число душ на Православном приходе составляло 1 599 человек, раскольников и сектантов не было. Расстояние от г. Курска — 170 вёрст, от уездного города Белгорода — 25 вёрст. В 100-саженной зоне отчуждения проживало 172 человека в 45 строениях. Все православные, крестьяне, занимались хлебопашеством, все были местными жителями. Иная картина в посёлке при станции Наумовка Южной железной дороги⁴. В 14 домовладениях проживал 21 человек, из них 6 человек местные жители, пришлые 15 человек; 20 человек православные, 1 католик. По роду занятий 6 человек торговцы, прислуга у торговца — 6 человек, работники у торговцев — 4 человека. По источнику дохода 6 человек были отнесены к крестьянам, но *de facto* они были заняты в сфере обслуживания. Мещане составляли 2

¹ Золотухин А.Ю., Коровин В.В., Манжосов А.Н., Романов А.В. Указ. соч. С. 75.

² См.: ГАБО. Ф. 101. Оп. 1. Д. 66. Л. 20, 21 об.

³ См.: Там же. Л. 63 об., 64, 64 об., 65, 65 об. 66.

⁴ Там же. Л. 58 об.

человека. Обращает внимание, что из 21 человека с семьей проживали 10 человек, семьи остальных оставались в деревнях, *i.e.* ломался привычный уклад жизни, что неизбежно имело свои последствия. Значительным динамизмом отличалась социальная структура населения в зоне отчуждения на территории поселка при Воскресенском сахарном заводе¹. В 52 домах проживало 115 человек. Все главы семей были служащими. 19 человек приезжие, 7 католиков. География миграции включала города Новгород, Ярославль, Псков и страны Австрия, Галиция, Швейцария, Польша. Это коррелируется с данными о ведущей роли сахарной промышленности в структуре промышленности губернии и высокой доходности отрасли, её ориентированности на внешний рынок. В мастерских Воскресенского завода в зоне отчуждения находился 21 человек, все местные из деревни Воскресеновка, где, вероятно, находились и их семьи. Все были православные. Род занятий — мастерские, *i.e.* зарождение курского пролетариата было связано с железной дорогой. Станционные поселки, промышленные предприятия привлекали население не только близлежащих, но и отдалённых сёл, городов и стран. Как отмечал А.Н. Курцев, рост маргинальных слоёв, которые утратили традиционный статус, вёл к общественной нестабильности, криминализации, создавал условия для распространения самых радикальных идей, в том числе и терроризма².

Таким образом, архивные материалы позволяют сосредоточиться на менее изученных страницах социальной истории, обособиться от клишированных заключений, аргументировать вывод, что железные дороги несли с собой новую культуру, меняли жизненный уклад в глубинке, нарушая её патриархальность, повышали мобильность населения, создавали первые островки индустриального развития.

Библиографический список

1. Артамонова Г.К., Мухортов А.А. Социальные проблемы России в начале XX века и вопросы борьбы с преступностью // Мир политики и социологии. 2013. № 11. С. 21–27.

2. Жаров С.Н. Социальная опора правительства России перед Февральской революцией глазами жандармов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 13 (68). С. 74–76.

¹ См.: Там же. Л. 61, 61 об. 62, 62 об., 63.

² См.: Курцев А.Н. Состояние преступности и миграции населения Курской губернии в конце XIX – начале XX вв. // Актуальные проблемы научного творчества учёных кафедры истории России: сборник научных статей. 2005. № 2. С. 65–67.

3. *Золотухин А.Ю., Коровин В.В., Манжосов А.Н., Романов А.В.* Последняя война императорской России и Курская губерния: социально-экономические процессы в провинции / Под ред. *В.В. Коровина*; Юго-Западный гос. ун-т, Юго-Западное отд-ние Акад. военно-ист. наук, Курское отд-ние Российского о-ва историков-архивистов. Курск: Юго-Западный государственный университет, 2014. 204 с.

4. *Иванова А.Ю.* Развитие региональной железнодорожной сети во второй половине XIX в. – феврале 1917 г.: социально-экономический аспект: по материалам губерний Верхней Волги: дис. ... канд. ист. наук / Иван. гос. ун-т. Иваново, 2011. 224 с.

5. *Кузнецов О.Н.* Строительство железных дорог в Центрально-Черноземном районе и их влияние на социально-экономическое развитие региона: автореф. дис. ... канд. ист. наук / Пенз. гос. пед. ун-т им. В.Г. Белинского. Пенза, 2006. 25 с.

6. *Курцев В.Н.* Историческая социомобильность и многообразие миграций населения Центрального Черноземья в 1861–1917 гг. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: История России. 2008. № 3. С. 82–92.

7. *Курцев А.Н.* Состояние преступности и миграции населения Курской губернии в конце XIX – начале XX вв. // Актуальные проблемы научного творчества учёных кафедры истории России: сборник научных статей. 2005. № 2. С. 65–67.

8. *Морякова О.В.* Провинциальное чиновничество в России второй четверти XIX века: социальный портрет, быт и нравы // Вестник Московского университета. Серия 8: История. 1993. № 6. С. 11–24.

9. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка: около 53000 слов / *С.И. Ожегов*; под общ. ред. *Л.И. Скворцова*. М.: Оникс 21 век: Мир и Образование, 2005. 896 с.

10. *Салтык Г.А., Горлова Н.И., Главинская С.Н., Белобородова А.А.* Полиция Курской губернии: история становления и деятельности (1864–1917). Курск: изд-во КГУ, 2007. 319 с.

11. *Терещенко А.А.* Социально-экономическое развитие провинциального города в России второй половины XIX – начала XX веков: на примере Курской губернии: автореф. дис. ... канд. ист. наук / КГТУ. Курск, 1999. 22 с.

12. *Тимофеев Л.А.* Справочная книга для чинов жандармских полицейских управлений железных дорог: По жандарм. полиц. части: Общ. обязанности жандарм. ж.-д. полиции / Сост. ст. адъютант Штаба Отдел. корп. жандармов, под-полк. *Тимофеев*. СПб.: тип. Штаба Отдел. корп. жандармов, 1908. XX, XLIV, 1238 с.

*Т.Г. Лясович**

**РЕВОЛЮЦИОННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ И
РЕВОЛЮЦИОННАЯ СОВЕСТЬ КАК ФАКТОРЫ
ФОРМИРОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО МЫШЛЕНИЯ
ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЕЙ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ
ВЛАСТИ В РОССИИ**

Аннотация: В статье исследуется революционное правосознание и революционная совесть как факторы формирования юридического мышления правоприменителей в первые годы становления советской власти в России с 1917 по 1919 гг. Автор на основе анализа советских законов и правоприменительной практики делает вывод, что в рамках складывавшейся системы советского «пролетарского» права доминировало революционное правосознание, которое накладывало отпечаток на юридическое мышление и, как следствие, на принимаемые решения первых советских правоприменителей (сотрудников ВЧК, судей, членов революционных трибуналов). Впоследствии именно такой подход сделал возможным широкое использование «красного» террора в России.

Ключевые слова: Октябрьская революция 1917 г., советская власть, Советская республика, революционное правосознание, революционная совесть, советское «пролетарское» право, революционный трибунал.

*T.G. Liasovich**

**THE REVOLUTIONARY LEGAL CONSCIOUSNESS AND THE
REVOLUTIONARY CONSCIENCE AS THE FACTORS OF
FORMATION OF LEGAL THINKING OF THE LAW
ENFORCEMENT AGENCIES IN THE FIRST YEARS OF THE
SOVIET POWER IN RUSSIA**

Abstract: The author investigates the revolutionary legal conscience and revolutionary conscience as factors in the formation of legal thinking of law enforcers in the first years of Soviet Russia in 1917–1919s. The author concludes that in the framework of the emerging system of soviet “proletarian” law was dominated by revolutionary legal conscience based on the analysis of soviet laws and law enforcement practice. This

* *Лясович Татьяна Георгиевна, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции, доцент кафедры социально-экономических и гуманитарных дисциплин Ленинградского областного филиала ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации». Электронная почта: vyaznikova@mail.ru; sunny1978@list.ru.*

* *Liasovich Tatiana Georgievna, candidate of law sciences, assistant professor, police colonel, assistant professor at the department of socio-economic and humanitarian disciplines, Leningrad Regional Branch of the Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.*

left an imprint on the legal thinking and the decisions of the first soviet law enforcement officers (employees of the *VChK*, judges and members of the revolutionary tribunals). Subsequently, this approach made possible the widespread use of “red” terror in Russia.

Key words: October revolution of 1917, soviet power, soviet republic, revolutionary legal conscience, revolutionary conscience, soviet “proletarian” law, revolutionary tribunal.

Октябрьская революция 1917 г. стала реперной точкой в истории российского государства и права¹, ознаменовала установление нового политического строя, пролетарской государственности, идеологии и системы ценностей, в том числе и правовых².

Принятие первых декретов советской власти³, а затем и Основного закона — Конституции РСФСР 1918 г.⁴ — повлекло за собой изменение сущностного подхода к праву, выработку новой правовой доктрины и формирование общественного революционного правосознания. В.С. Нерсесянц справедливо указывал, что «формирующаяся в условиях диктатуры пролетариата теория права встретила с рядом принципиальных трудностей... Важным аспектом их преодоления стало согласование положений марксизма-ленинизма о государстве и праве с практикой диктатуры пролетариата»⁵.

Революционное правосознание первых советских правоприменителей: сотрудников рабоче-крестьянской милиции, ВЧК, членов революционных трибуналов, советских судей — стало продуктом становления новой системы правовых ценностей и сформировало новое юридическое мышление, основанное на приоритете общественного над индивидуальным, на подавлении любой ценой и любыми методами сопротивления антибольшевистских сил, на укреплении власти

¹ См. подробнее: Нижник Н.С. О неизбежности краха полицейского государства в России в 1917 году // Великая Российская революция 1917 года в истории и судьбах народов и регионов России, Беларуси, Европы и мира в контексте исторических реалий XX – начала XXI вв.: Сб. мат-ов / Гл. редактор А.В. Егоров. Витебск, 2017. С. 302–306.

² См. подробнее: Нижник Н.С. Тотальный полицейский режим как детерминанта российской революции // Государство и право в эпоху революционных преобразований (к 100-летию революции в России): Сб. мат-ов / Науч. ред. В.Н. Корнев, В.П. Очередыко, В.Е. Сафонов. М., 2017. С. 347–355.

³ В этом смысле особое значение обретает следующий акт: Декрет СНК РСФСР «О суде» от 24 ноября 1917 г. (утратил силу) // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 24.11.1917. № 17.

⁴ «Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики» от 10 июля 1918 г. (утратила силу) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1918. № 51. Ст. 582.

⁵ Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 163.

пролетариата. Неслучайно в первых советских законах появились носящие не правовой, а, скорее, этико-оценочный характер, формулировки («революционная совесть», «революционная законность», «общественное благо», «революционные ценности», *etc.*), которые могли интерпретироваться как в зависимости от объективных обстоятельств, так и субъективных оценок и качеств конкретного правоприменителя. Другими словами, революционное правосознание «трудящихся масс» стало неотъемлемой составляющей советской действительности, опорой советского права, «мощным фактором законотворчества, законности и правопорядка»¹.

В отсутствие структурированного и систематизированного права в первые годы советской власти революционное правосознание и революционная совесть стали официальными источниками права, что зачастую вело к «перегибам» и злоупотреблениям «во имя революции» со стороны правоприменителей. Подобный подход вызвал к жизни появление ряда специализированных правоохранительных структур чрезвычайного характера с обширными полномочиями, в том числе для осуществления внесудебных репрессий (ВЧК, система революционных комитетов, ревтрибуналы, ревкомы, комбеды, *etc.*). Основной задачей перечисленных структур стала борьба с контрреволюцией: от её успешной реализации зависела устойчивость советской власти и целостность созданных государственных институтов, а новое революционное правосознание и юридическое мышление правоприменителей этому способствовали.

Концепцию нового пролетарского права и правосознания активно развивал и внедрял в практику советской юстиции Д.И. Курский, нарком юстиции в 1918–1928 гг., первый Генеральный прокурор РСФСР. Д.И. Курский идеализировал уголовно-репрессивную деятельность народных судов РСФСР, их «подлинную свободу и правосознание как средство её достижения»².

Революционное юридическое мышление правоприменителей, возможность трактовать ситуацию в соответствии с собственными представлениями о том, что полезно и что вредно для революции, позволяло советским чрезвычайным органам действовать самостоятельно. Ю.И. Стецовский отмечал, что в первые годы становления советской власти «трибуналы не были связаны никакими ограничениями, для них не было ничего невозможного»³. Он же приводит множе-

¹ Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2000. С. 385.

² Цит. по: Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 165.

³ Стецовский Ю.И. Судебная власть. М., 1999. С. 6.

ство примеров произвола и беззакония, которые допускали ревтрибуналы в своей деятельности «именем революции». *E.g.*, 26 апреля 1919 г. революционный военный трибунал 5-й армии Восточного фронта, рассмотрев дело о бегстве с поля боя двух батальонов, постановил расстрелять каждого 26-го бойца. Приговор был приведён в исполнение. Анализируя статистические данные, содержащиеся в справке Верховного трибунала о приведении в исполнение «расстрельных» приговоров, Д. Волкогонов делал представляющееся нам вполне справедливым предположение, что в 1918–1920 гг. расстрелянных было гораздо больше, к тому же во многих частях не редкостью был и самосуд командиров»¹. Подобная «категоричная» правоприменительная деятельность не была бы возможной без сформированного после Октябрьской революции 1917 г. юридического мышления и профессионального революционного правосознания членов трибуналов. Кроме того, в приведённом примере чётко прослеживается зависимость целей и мотивов юридического мышления правоприменителей (членов трибуналов) от сформировавшейся на тот момент иерархии общественных и государственных ценностей, от отражения их значимости в профессиональном правосознании правоприменителей. В этом контексте «цель всегда оправдывала средства». Этот подход сделал возможным последующую реализацию политики «красного террора» в России.

Подводя итог, сделаем следующие выводы.

Советское право 1917 – вплоть до начала 20-х гг. выражалось не только в первых советских законах (декретах), а также в совокупности проявлений юридического мышления, революционного правосознания и революционной правовой культуры.

В первые годы становления советской власти и до проведения масштабной кодификации права в начале 1920-гг. революционное правосознание являлось одним из факторов формирования юридического мышления правоприменителей и одновременно играло роль основного источника советского права (в отсутствии подходящих новой советской действительности и правовому порядку законов). С принятием в 1922 г. Уголовного кодекса РСФСР термин «революционное правосознание» был упразднён и заменён дефиницией «социалистическое правосознание»².

¹ Там же. С. 8.

² Максимова О.Д. Революционное правосознание как источник советского права и законотворчества // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 9–2 (47). С. 94.

Библиографический список

1. Декрет СНК РСФСР «О суде» от 24 ноября 1917 г. (утратил силу) // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 24.11.1917. № 17.
2. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М.: Аванта+, 2000. 560 с.
3. «Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики» от 10 июля 1918 г. (утратила силу) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1918. № 51. Ст. 582.
4. Максимова О.Д. Революционное правосознание как источник советского права и законотворчества // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 9–2 (47). С. 88–94.
5. Нерсесянц В.С. Философия права. М.: Издательская группа ИНФРА-М: Норма, 1997. 652 с.
6. Нижник Н.С. О неизбежности краха полицейского государства в России в 1917 году // Великая Российская революция 1917 года в истории и судьбах народов и регионов России, Беларуси, Европы и мира в контексте исторических реалий XX – начала XXI вв.: Сб. матов / Гл. редактор А.В. Егоров. Витебск: ВГУ имени П.М. Машерова, 2017. С. 302–306. URL: <https://lib.vsu.by/xmlui/123456789/10831> (дата обращения: 24.08.2019).
7. Нижник Н.С. Тотальный полицейский режим как детерминанта российской революции // Государство и право в эпоху революционных преобразований (к 100-летию революции в России): Сб. матов / Науч. ред. В.Н. Корнев, В.П. Очередько, В.Е. Сафонов. М.: РГУП, 2017. С. 347–355.
8. Стецовский Ю.И. Судебная власть. М.: Дело, 1999. 400 с.

*В.П. Пашин**

**ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ИЛИ ПОЛИТИЧЕСКИЕ КАЧЕСТВА:
КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНОВ ВЧК И МИЛИЦИИ В
ПЕРВОЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ (НА
МАТЕРИАЛАХ КУРСКОГО КРАЯ)**

Аннотация: На основе опубликованных и архивных документов анализируется политика правящей партии большевиков в области подбора кадров в органы милиции и ВЧК. Доказывается, что политические качества превалировали над профессиональными. Утверждается, что система повышения квалификации сотрудников милиции работала крайне неэффективно ввиду их большой занятости по службе и неспособности освоить теоретический курс обучения. Сотрудники милиции и чекисты работали не на основе законов, а директивных указаний высшего руководства и партийно-большевистских структур.

Ключевые слова: милиция, чекист, кадры, политические качества, деловые качества, классовый подход.

*V.P. Pashin**

**THE PROFESSIONAL OR POLITICAL QUALITIES: PERSONNEL
ENSURING OF THE VCHK AND MILITSIYA OF THE FIRST
DECADE OF SOVIET RUSSIA (FROM THE MATERIALS OF THE
KURSK KRAJ)**

Abstract: In the article analyzes the policy of the ruling Bolshevik party in the field of recruitment to the *militsiya* and the *VChK* on the basis of published and archival documents. It is proved that political qualities prevailed over professional qualities. It is alleged that the system of advanced training of *militsiya* officers worked extremely inefficiently because of their high employment and inability to learn the theoretical course of study. The *militsiya* officers and security officers did not work on the basis of laws, but of directives issued by senior management and Bolshevik party's structures.

Key words: *militsiya*, chekist, personnel, political qualities, business qualities, class approach, Marxian approach.

* *Пашин Василий Петрович, доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Курский государственный университет». Электронная почта: pashinvp@mail.ru.*

* *Pashin Vasily Petrovich, doctor of historical sciences, professor, professor at the department of theory and history of state and law, Kursk State University.*

В работе «Государство и революция», написанной в августе-сентябре 1917 г., ещё романтик В.И. Ленин говорил о необходимости «слома» старой государственной машины и создания новой. Под этим лозунгом понималась замена кадровой армии всеобщим вооружением народа, полиции — народной милицией, разгон и запрет деятельности тайной политической полиции, а в конечном итоге — отмирание государства и права в целом¹. Но уже в работе «Очередные задачи советской власти», написанной полгода спустя, В.И. Ленин-практик несколько изменил свою точку зрения и призвал использовать труд «буржуазных специалистов» и платить им заработную плату выше установленного в государстве максимума. Однако это не оплата высококвалифицированного труда, а плата дань за нашу российскую безграмотность². Подобная ленинская крамола вызвала шквал критики в среде видных лидеров большевистского движения. Результатом этой критики стало образование в партии большевиков группы левых коммунистов, стоящих на позициях полного неприятия использования труда «буржуазных специалистов» в деле построения нового социалистического общества.

Лозунг «Кадры решают всё» являлся не только политическим лозунгом. Он имел под собой и определённую прагматическую основу. Реализация на практике марксистско-ленинской идеи о классах и классовой борьбе уже в мирные 1920-е гг. породила острую нехватку профессионалов-управленцев практически в любой среде, в том числе и в правоохранительной. *E.g.*, на всесоюзном совещании хозяйственников-управленцев 22 июня 1931 г. в г. Орджоникидзе, на котором присутствовало всё высшее партийно-коммунистическое руководство во главе с И.В. Сталиным, с горечью говорилось о нехватке опытных специалистов, которых не способны были заменить вновь выпускаемые кадры вузов — «теоретики большого полёта, но беспомощные практики... по любому вопросу ищем днём с огнём специалиста, который бы дал ответ... на конкретно поставленный вопрос»³.

Большевистские романтические идеи быстро ушли в небытие. С середины 1918 г. начала формироваться новая кадровая армия с привлечением бывших императорских офицеров. Ещё ранее, 28 октября 1917 г. была создана рабоче-крестьянская милиция, с июля 1918 г. пе-

¹ См.: Ленин В.И. Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции. М., 1976. 160 с.

² См.: Ленин В.И. Очередные задачи Советской власти. М., 1968. С. 14–15.

³ См.: Российский центр хранения и изучения документов новейшей истории (с 1999 г. Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ)). Ф. 85. Оп. 28. Д. 6. Л. 3, 6.

решедшая на кадровую структуру с приобретением чисто полицейских функций по защите большевистского режима. Вместо органов политического сыска были сформированы органы ВЧК с чётко поставленной задачей — пресекать и ликвидировать все контрреволюционные и саботажные попытки и действия, направленные против власти большевиков.

Вновь созданные государственные правоохранительные органы требовали их заполнения профессиональными кадрами. Эта проблема решалась значительно сложнее, и по причине классово-партийных подходов при подборе кадров, и по причине нежелания служить новой власти части прежних специалистов-профессионалов. *E.g.*, создание губернских и уездных ЧК из-за кадровых проблем затянулось на многие месяцы, хотя этому органу большевистская власть уделяла перво-степенное внимание. В марте 1918 г. в центральном аппарате ВЧК насчитывалось всего 120 человек¹.

31 марта 1919 г. на объединённом заседании курского губернского и курского городского комитетов партии большевиков было принято решение о выдвижении сотрудников в органы ЧК только партийными коммунистическими ячейками и правлением фабрично-заводских комитетов². Подобный подход к формированию профессионального органа «хорошими партийцами» не мог не сказаться отрицательно на профессиональной составляющей. На одном из заседаний курского губернского комитета партии председатель ГК ЧК Иванов так охарактеризовал эту организацию: «ЧК, как таковой, нет, есть расхлябанная машина»³. Подобная ситуация не являлась исключением в системе местных ЧК, куда нередко попадали случайные люди. Поэтому с весны 1919 г. начинаются периодические чистки в системе чрезвычайных органов. В приказе Президиума ВЧК за № 3356 от 27 марта 1920 г. указывалось на необходимость «очистить ЧК от всех сомнительных экземпляров и оставить исключительно верных, честных, любящих дело и понимающих задачи ЧК сотрудников. При обнаружении тех или иных злоупотреблений со стороны сотрудников, немедленно их выбрасывать с запрещением работы в ЧК»⁴.

¹ Софинов Б.Г. Очерки истории всероссийской Чрезвычайной комиссии (1917–1922 гг.). М., 1960. С. 172.

² Архивное управление Федеральной службы безопасности Курской области. Ф. 10. Оп. 2. Д. 1. (1922). Л. 20.

³ Там же. Л. 48.

⁴ Государственный архив общественно-политической истории Курской области. Ф. 65. Оп. 1. Д. 29. Л. 10.

Благодаря открытию части архивных фондов идеализация деятельности сотрудников местных ЧК не совсем уместна в современных условиях. Н.В. Крыленко ещё в 1923 г. писал, что ВЧК¹ имела тенденцию превратиться в целый наркомат, «страшный беспощадностью своей репрессии и полной непроницаемостью для чьего-бы то ни было глаза всего того, что творилось в её недрах»².

Другими словами, даже в «святая-святых» структуре советского государства — ВЧК — вопрос с кадровым обеспечением, моральных качествах кадров являлся достаточно острым. В значительно худшем состоянии находились органы милиции. Нередко это было связано с объективными причинами: частыми структурными изменениями, нехваткой денежных средств (в условиях НЭПа милиция финансировалась за счёт местного бюджета), низкой заработной платой, специфическими условиями работы, *etc.*

В 1920 г. численный состав курской губернской милиции составляли 2 500 сотрудников, при общей численности населения в губернии в 2 710 614 человек. В среднем на одного милиционера приходилось 1 046 жителей³. Однако в последующие годы в связи с дефицитом местного бюджета шло постоянное сокращение численности милиции. В 1928 г. при сокращении общей численности губернской милиции до 1 446 сотрудников на территории Курской губернии проживало около 3 млн. человек⁴. *De facto* произошло увеличение числа жителей на одного милиционера в 2 раза. Но проблема заключалась не столько в общих цифрах, сколько в качественном составе сотрудников милиции (их образовательном уровне, общем стаже работы, *etc.*). *E.g.*, в 1924 г. из 1 442 сотрудников милиции 1 154 (80%) являлись по социальному составу выходцами из крестьян, 127 (8,8%) из рабочих и только 161 (11,2%) из прочих социальных категорий. К началу 1928 г. выходцев из крестьян сократилось до 64%, из рабочих увеличилось до 11,1%, а процент служащих возрос до 24,1%, прочих сократилось до 0,8%⁵. Общая статистика показывает, что с прочим социальным стату-

¹ Автор употребляет аббревиатуру ВЧК, так как новые названия — ГПУ, ОГПУ — практически не затрагивали сути составляющей её содержание работы, как и её структуры и методов деятельности.

² Крыленко Н.В. Судостроительство в РСФСР: лекции по теории истории судостроительства. М., 1923. С. 97.

³ Государственный архив Курской области. Ф. Р-166 «Курский губернский суд и его уполномоченные по Рыльскому уезду (объединённый фонд)», 1922–1929 гг.». Оп. 1. Д. 28. Л. 28.

⁴ См.: Там же. Ф. Р-451 «Курский губернский отдел юстиции и уездные бюро юстиции (объединённый фонд)», 1919–1922 гг.». Оп. 1. Д. 1. Л. 4–5.

⁵ Там же. Ф. Р-264. Оп. 1. Д. 789. Л. 78.

сом являлись лица с профессиональным образованием, а из рабочих и крестьян — в лучшем случае, с начальным образованием. В целях подъёма процента грамотности сотрудников в сводных таблицах 1920-х гг. имелась графа «Образование — тюремное или домашнее»¹. Для примера приведем анализ сотрудников курской городской милиции на 1 января 1929 г. по социальному происхождению, партийности и стажу работы в органах. Из 134 сотрудников (начальствующий и рядовой состав) 48,6% были выходцами из крестьянского сословия, 29,1% — из рабочего и 22,3% из служащих. 98 человек были беспартийными (73%). Только 46,3% (менее половины) от числа всех сотрудников имели стаж работы свыше 3-х лет, 28,4% стаж работы от 1 до 3-х лет и одна четверть (25,3%) прослужили менее одного года. При подобном низком образовательном уровне и небольшом стаже работы только 24 человека (18%) (11 из начальствующего состава и 13 милиционеров) закончили специальные курсы. Поэтому указания циркуляра Центрального управления уголовного розыска РСФСР за № 257 от 25 ноября 1918 г. о постановке дела уголовного сыска на научную высоту и формирование кадров из опытных специалистов осталось только благим пожеланием, как и создание при курской губернской милиции с 1921 г. курсов командного состава. Курсы работали нерегулярно, теоретические занятия проводились в усечённом виде, а прошедшие подготовку на курсах милиционеры (как правило, вызываемые из уездов) нередко увольнялись со службы по причине низкой заработной платы. Даже чекисты, в отличие от военнослужащих Красной Армии, не обеспечивались должным образом продовольствием, денежным и вещевым содержанием. Их довольствие приравнивали к довольствию военнослужащих действующей Красной армии только в сентябре 1920 г. Но одновременно резко возросла их закрепощенность: отныне никто из сотрудников ВЧК и подведомственных ему учреждений, как в центре, так и на местах, не могли по собственному желанию оставить службу. За свою деятельность они несли ответственность наравне с военнослужащими действующих полевых частей Красной армии, на них распространялись все законоположения, утверждённые ВЦИК в отношении воинской дисциплины.

Таким образом, деятельность чекистов и милиции в обозначенных хронологических рамках во многом определялась целями политической партии большевиков. Постулат классовой борьбы, классовой

¹ Пашин В.П. Партийно-хозяйственная номенклатура в СССР: становление, развитие, упрочение (в 20-х–1930 году): дис. ... докт. ист. наук / Российский государственный гуманитарный университет. М., 1993. С. 428.

подозрительности к любым социально-чуждым элементам¹ привёл к необходимости подбирать сотрудников милиции и ВЧК по социально-классовому происхождению и партийности, вытеснению буржуазных специалистов из правоохранительной системы в целом.

Как показывают архивные документы, в Курской области 2/3 кадрового состава правоохранительных органов были выходцами из крестьян, каждый девятый из рабочих и только менее процента относились к прочим социальным категориям. Политические мотивы в подборе кадров стали доминирующими. При этом страдали не только конкретные лица, пришедшие служить советской власти, но и общество в целом, поскольку постичь навыки профессиональной работы (*e.g.*, оперативно-розыскной) было сложно.

На процесс формирования милицейских органов в Курской губернии наложил отпечаток несколько фактов. Во-первых, низкий образовательный уровень населения (3/4 населения было неграмотным). Во-вторых, отсутствием демократических традиций. В-третьих, ожесточенная гражданская война утвердила в обществе дух непримиримости и нетерпимости к любому инакомыслию. Поэтому в работе кадров ценилось, прежде всего, исполнительность и способность отторгнуть критически мыслящих людей². Они действовали исходя из идеологической или политической целесообразности, а не на основе нормативных правовых актов, регламентировавших деятельность правоохранительных органов.

¹ «Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики» от 10 июля 1918 г. (утратила силу) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1918. № 51. Ст. 582.

² Пашин В.П., Долженкова Е.В., Ларина О.Г. Историко-правовые основы отечественного опыта в области подбора и расстановки руководящих кадров в 1920-е годы (на материалах Курского края). Курск, 2016. С. 126.

Библиографический список

1. *Крыленко Н.В.* Судостроительство в РСФСР: лекции по теории истории судостроительства. М.: Госполитиздат, 1923. 211 с.
2. *Ленин В.И.* Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции. М.: Политиздат, 1976. 160 с.
3. *Ленин В.И.* Очередные задачи Советской власти. М.: Политиздат, 1968. 143 с.
4. *Пашин В.П.* Партийно-хозяйственная номенклатура в СССР: становление, развитие, упрочение (в 20-х–1930 году): дис. ... докт. ист. наук / Российский государственный гуманитарный университет. М., 1993. 438 с.
5. *Пашин В.П., Долженкова Е.В., Ларина О.Г.* Историко-правовые основы отечественного опыта в области подбора и расстановки руководящих кадров в 1920-е годы (на материалах Курского края). Курск: ЮЗГУ, 2016. 174 с.
6. *Софинов Б.Г.* Очерки истории всероссийской Чрезвычайной комиссии (1917–1922 гг.). М.: Политиздат, 1960. 247 с.

*В.В. Шабанов**

КОНТРОЛЬ ТРУДЯЩИХСЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МИЛИЦИИ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ (1917–1925 ГГ.)

Аннотация: В статье показана роль контроля трудящихся в совершенствовании органов советской милиции. Автор рассматривает разнообразные формы контрольной деятельности, наиболее часто использовавшиеся в тот период. В работе подробно анализируются различные способы участия представителей рабочих коллективов и сельских жителей в контроле за деятельностью советской милицией: чистки личного состава, обследования и ревизии подразделений милиции.

Ключевые слова: советская милиция, контроль трудящихся, формы контроля, обследование, ревизия, чистка личного состава, отчёт.

*V. V. Shabanov**

THE WORKERS' CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF SOVIET MILITSIYA IN THE FIRST YEARS OF THE SOVIET RUSSIA IN 1917–1925S

Abstract: The author shows the role of workers' control in the improvement of the soviet *militsiya*. The author considers the diverse forms of workers' control activities most frequently used in that period. The author analyzes in detail the various ways in which representatives of working groups and villagers participate in monitoring the activities of the soviet *militsiya*: cleaning the personnel, inspection and audit of *militsiya* units.

Key words: soviet militsiya, workers' control, forms of workers' control, inspection, audit, cleaning of personnel, report.

С первых дней существования Советского государства его руководство, стремясь реализовать принцип народовластия, провозглашённый на II съезде Советов, всячески вовлекало трудящиеся массы в управление государством. Привлечение народа к управлению государственными делами большевистские лидеры страны рассматривали

* *Шабанов Вадим Васильевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Московского областного филиала ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя».*

* *Shabanov Vadim Vasilyevich, candidate of law sciences, assistant professor, police colonel, assistant professor at the department of disciplines of state and civil law, Moscow regional branch of the V.Ya. Kikot' Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.*

как «чудесное средство», которое «позволяло удесятерять силы нашего государственного аппарата»¹.

Одной из форм участия рабочих и крестьян в государственных делах было осуществление контроля над исполнительными органами власти, прежде всего, над милицией, деятельность которой была наиболее тесно связана с повседневной жизнью народа. По замыслам руководителей советского государства, контроль должен быть постоянным и служить орудием совершенствования механизма управления, а также оружием в борьбе с различного рода нарушениями и злоупотреблениями. Контроль и проверка исполнения рассматривались как неперемное условие и залог успешного выполнения поставленных целей и задач. Значение контроля состояло и в том, что это был эффективный способ привлечения населения к управлению делами общества, школа его воспитания.

Различные формы общественного контроля над милицией возникли практически сразу после начала её строительства как штатного государственного органа. Само создание органов милиции в центре и на местах проходило под контролем и при непосредственном участии трудящихся. Главной их задачей в тот период являлось обеспечение соответствия личного состава милиции её наименованию «рабоче-крестьянская», стремление добиться того, чтобы в ней работали пользовавшиеся доверием лица, не допустить проникновения в ряды милиции представителей «чуждых классов». Создание Наркомата внутренних дел проходило при самом активном участии рабочих Путиловского завода, студентов Петроградского университета и Электротехнического института². Ещё более активное участие в формировании органов милиции приняло население на местах, что выразилось в избрании милиционеров в трудовых коллективах и на сельских сходах. Ветеран милиции М. Жуков вспоминал, что работу в ОВД начал после избрания его на сходе в с. Загорье Владимирской губернии волостным милиционером. Сохранились свидетельства о выборе милиционеров в 1921 г. в Южной Осетии, волостях Мурманского уезда³. В ряде случаев личный состав милиции избирался на волостных съездах Советов.

¹ Свинцов В.Д. Основные пути повышения эффективности деятельности исполнительно-распорядительного аппарата местных советов на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР. Свердловский юридический институт. Свердловск, 1968. С. 18.

² См.: Петровский Г.И. Великое начало: Воспоминания старого большевика. М., 1957. 33 с., 3 л. ил.

³ См. выпуск журнала: Советская милиция. 1957. № 4. С. 62.

В последующем этот опыт трансформировался в практику отбора в милицию по направлениям профсоюзов и комбедов.

Также трудящиеся являлись активными участниками чисток личного состава милиции, проводившихся в целях «очищения от чуждых и бюрократившихся элементов», от тех, кто «примазался», чтобы вредить делу социализма. Массовая чистка милиции развернулась в масштабах страны после издания 23 ноября 1922 г. Декрета ВЦИК «О пересмотре и доукомплектовании личного состава милиции»¹. В соответствии с декретом, повсеместно — от уезда до Республики — были организованы комиссии, куда вошли представители НКЮ, ВЦСПС, Наркомтруда, НКВД, партийных и советских органов. Они должны были проверить весь личный состав милиции, выявить и уволить недостойных, а затем набрать отвечающих установленным требованиям работников. Ход и результаты чистки широко освещались в центральной и местной печати. Комиссии и органы милиции публиковали в СМИ обращения и воззвания к трудящимся с просьбой оказать помощь в объективной оценке работников. Комиссии заседали в клубах, цехах, в полном составе приходили на сходы, где обсуждали кандидатуру каждого милиционера. Трудящиеся помогали выявлять лиц, дискредитировавших милицию, не справлявшихся со своими обязанностями. Такие сотрудники увольнялись из органов милиции. *Е.г.*, в декабре 1922 г. рабочие приняли самое активное участие в чистке милиции г. Воронеже. «Пересмотр состава сотрудников вызван имеющимися сведениями о проникновении в ряды милиции не вполне надёжного элемента, поэтому мы должны пересмотреть личный состав, удалить всех тех, кто не пригоден для работы в советских органах»², — говорил на заседании комиссии один из выступавших рабочих.

Одним из эффективных методов общественного контроля являлось участие в обследованиях и ревизиях подразделений милиции работников Наркомата государственного контроля (был впоследствии переименован в Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции), проводимых с целью выявления различных нарушений и злоупотреблений.

Формы участия трудящихся в деятельности органов государственного контроля были многообразны. Прежде всего, получил большое развитие институт делегирования в органы государственного

¹ Декрета ВЦИК «О пересмотре и доукомплектовании личного состава милиции» от 23 ноября 1922 г. (утратил силу) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1922. № 78. Ст. 982.

² См. об этом на страницах газеты: Воронежская коммуна. 1922. № 288. 21 декабря.

контроля. В Декрете ВЦИК от 7 февраля 1920 г. предусматривались следующие категории делегируемых: постоянные сотрудники, фактические контролёры, исполнявшие отдельные поручения наркомата или местной инспекции, практиканты, наблюдавшие за работой советских учреждений. Характер деятельности делегируемых, порядок их избрания определялись Инструкцией рабоче-крестьянской инспекции от 11 мая 1920 г.¹ Выборы проходили под руководством местных отделений РКИ, образующих специальные избирательные комиссии. Они проводились в городах на промышленных предприятиях, а в сельской местности — на сельских сходах. Временно делегируемые сохраняли за собой должность, средний заработок и льготы предприятия, где они постоянно работали. Как правило, они избирались не более чем на четыре месяца, но после проверки на практической работе часть из них включалась в штат инспекции в качестве постоянных сотрудников. Среди внештатных сотрудников больше всего было фактических контролёров. Менее подготовленная часть делегируемых вела работу в качестве практикантов. Участвуя в отдельных обследованиях, осуществляя проверки по многочисленным жалобам граждан, выполняя иные поручения, они постепенно овладевали навыками контрольной деятельности². Со временем хорошо проявившие себя практиканты становились контролёрами и самостоятельно выполняли серьёзные задания. Обязательным требованием, предъявляемым к делегируемым, являлось сохранение ими связей со своим трудовым коллективом, перед которым они в обязательном порядке периодически отчитывались. Тем самым усиливалась их ответственность за выполнение заданий, и предотвращался «отрыв от масс». Только за первое полугодие 1921 г. по данным 16 местных и 11 центральных инспекций число делегированных в РКИ членов превысило 15 тыс. человек, 80% из них являлись рабочими³. Самым многочисленным резервом для пополнения рядов постоянных сотрудников органов контроля являлись участники массовых обследований, которые выдвигались коллективами промышленных предприятий, учреждений, жителями сельских населённых пунктов. Наиболее ярким примером массового обследования милиции является обследование Административного от-

¹ Общая инструкция по рабоче-крестьянской инспекции. Основные положения. М., 1920. 23 с.

² См. подробнее: Шабанов В.В., Шувалов А.А. Жалобы граждан как средство борьбы со злоупотреблениями органов государственной власти в РСФСР в период Гражданской войны // Евразийское научное объединение. 2017. Т. 3. № 12 (34). С. 197–199.

³ Козлитин И.П. Из истории государственного социалистического контроля (1919–1922 гг.) // Вопросы истории. 1954. № 12. С. 21.

дела Московского Совета, проведённого Московским отделением госконтроля при участии рабочих московских предприятий. В ноябре 1919 г. в обследовании приняло участие более 150 рабочих делегированных московскими заводами и фабриками. Они были разбиты на несколько рабочих групп, возглавлявшихся контролёрами Госконтроля. За короткое время были обследованы многие подразделения московской милиции, выявлено большое количество недостатков в их комплектовании и работе, а также ряд серьезных нарушений: факты злоупотребления, взяточничества, небрежного хранения и хищения реквизированных ценностей.

Эффективным средством контроля населения за деятельностью милиции являлись отчёты работников милиции всех уровней перед населением. Публичная ответственность всех должностных лиц по замыслам советского руководства являлась важнейшим средством проверки исполнения законов, борьбы с бюрократизмом и волокитой, формой связи государственных органов с трудящимися, позволяющими распространять положительный опыт работы. Принцип подотчётности должностных лиц перед трудящимися был закреплён в постановлении 8-го Всероссийского съезда Советов «О советском строительстве», в котором обращалось внимание на систематическое проведение отчётов всех работников государственного аппарата перед рядовыми гражданами¹.

Руководство Главмилиции НКВД РСФСР настоятельно рекомендовало начальникам подразделений милиции на местах регулярно информировать трудящихся о своей работе. *E.g.*, большое количество докладов было сделано работниками милиции в рабочих коллективах петроградских предприятий в рамках «вечеров спайки» милиционеров с рабочими, проведённых в июне 1922 г. Благодаря принятым мерам отчёты и доклады милиции перед населением стали распространённой практикой. В Кубанском округе, *e.g.*, в то время сотрудники милиции делали в год свыше 400 докладов и отчётов². В Чечено-Ингушетии они регулярно выступали на сельских сходах. Как сообщал Сибирский административный отдел, только в первом полугодии 1924 г. работники милиции сделали 700 докладов перед трудящимися³.

¹ См.: Постановление VIII Всероссийского съезда Советов «О советском строительстве» от 23 декабря 1920 г. (утратило силу) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1921. № 1. Ст. 1.

² В борьбе и тревоге. Из истории милиции Кубани / Е.Г. Борисов, Л.Т. Карпенко, А.М. Неволина и др. Краснодар, 1971. С. 61.

³ Крамаренко И.И. Стоящие на посту. Из истории алтайской милиции (1926–1972 гг.). Барнаул, 1973. С. 15.

В сентябре 1925 г. НКВД РСФСР издал циркуляр «О проведении органами милиции докладов и отчётов о проделанной ими работе перед рабочими организациями и сельскими сходами»¹. Местные органы милиции обязывались систематически выступать с докладами и отчётами о своей работе. Была разработана примерная тематика докладов, предусматривавших предоставление населению разносторонней информации, как об организации советской милиции, так и об её деятельности по различным направлениям. Это помогало органам милиции и уголовного розыска преодолевать ведомственную замкнутость, проявления бюрократизма и не допускало постепенного превращения их в изолированные от влияния местных органов и широкой общественности учреждения. Отчитывались перед трудящимися не только рядовые работники на местах. Руководство НКВД РСФСР также регулярно выступало на съездах Советов, сессиях ВЦИК, заседаниях СНК РСФСР. Кроме устных сообщений регулярно публиковались печатные отчёты. На их основе органы государственной власти оценивали работу наркомата в целом или в отдельной области. Положительным моментом было то, что отчёты НКВД РСФСР не только представляли ведомственную отчётность перед вышестоящими органами государственной власти, но и адресовывались непосредственно массам для публичного обозрения, особенно это было характерно для первых лет существования советского государства. В соответствии с этим они составлялись в популярной форме, которая была доступна простым гражданам. В них приводились основные показатели деятельности ведомства в целом и по отдельным направлениям работы.

Одним из каналов общественного контроля над милицией являлась периодическая печать, внёсшая большой вклад в информирование населения о деятельности милиции, обеспечение гласности в её работе. В центральных и местных изданиях регулярно печатались отчёты о деятельности и состоянии губернских и уездных подразделов милиции, статьи, посвящённые деятельности её сотрудников, освещавшие работу и жизнь милиционеров в отдалённых регионах, вскрывавшие различные недостатки, а зачастую и серьёзные нарушения. Во многих губернских и уездных газетах даже существовала рубрика «Страничка милиционера». Стремясь укрепить авторитет милиции, местные партийные и советские органы организовывали выпуск

¹ Циркуляр НКВД РСФСР всем начальникам адм.отделов губернских, областных и краевых исполкомов «О проведении органами милиции докладов и отчётов о проделанной ими работе перед рабочими организациями и сельскими сходами» 21 сентября 1925 г. (утратил силу) // Бюллетень НКВД РСФСР. 1925. № 37. С. 373.

листовок, брошюр, специальных номеров газет, посвящённых милиции.

Всё это способствовало тому, что милиция, несмотря на многочисленные недостатки, в целом справлялась с поставленными задачами по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Библиографический список

1. В борьбе и тревоге. Из истории милиции Кубани / *Е.Г. Борисов, Л.Т. Карпенко, А.М. Неволлина* и др. Краснодар: Кн. изд-во, 1971. 239 с., 8 л. ил.

2. Декрета ВЦИК «О пересмотре и доукомплектовании личного состава милиции» от 23 ноября 1922 г. (утратил силу) // *Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства*. 1922. № 78. Ст. 982.

3. *Козлитин И.П.* Из истории государственного социалистического контроля (1919–1922 гг.) // *Вопросы истории*. 1954. № 12. С. 19–24.

4. *Крамаренко И.И.* Стоящие на посту. Из истории алтайской милиции (1926–1972 гг.). Барнаул: Алт. кн. изд-во, 1973. 189 с.

5. *Общая инструкция по рабоче-крестьянской инспекции. Основные положения*. М.: б.и., 1920. 23 с.

6. *Петровский Г.И.* Великое начало: Воспоминания старого большевика. М.: Знание, 1957. 33 с., 3 л. ил.

7. Постановление VIII Всероссийского съезда Советов «О советском строительстве» от 23 декабря 1920 г. (утратило силу) // *Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства*. 1921. № 1. Ст. 1.

8. *Свинцов В.Д.* Основные пути повышения эффективности деятельности исполнительно-распорядительного аппарата местных советов на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Министерство высшего и среднего специального образования РСФСР. Свердловский юридический институт. Свердловск, 1968. 20 с.

9. Циркуляр НКВД РСФСР всем начальникам адмотделов губернских, областных и краевых исполкомов «О проведении органами милиции докладов и отчётов о проделанной ими работе перед рабочими организациями и сельскими сходами» 21 сентября 1925 г. (утратил силу) // *Бюллетень НКВД РСФСР*. 1925. № 37. С. 373.

10. *Шабанов В.В., Шувалов А.А.* Жалобы граждан как средство борьбы со злоупотреблениями органов государственной власти в РСФСР в период Гражданской войны // *Евразийское научное объединение*. 2017. Т. 3. № 12 (34). С. 197–199.

*В.В. Чамлай**

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ РАБОТЫ НКВД В УСЛОВИЯХ ВЫБОРА КУРСА НЭП В СССР

Аннотация: Научная статья посвящена комплексному изучению особенностей работы правоохранительных органов в условиях перехода к курсу новой политической политики в контексте изучения становления и развития Народного комиссариата внутренних дел СССР. Автором работы предпринята попытка проанализировать нормативную правовую базу времён НЭП, регламентирующую деятельность силового аппарата в рамках внедрения нового политического курса в стране.

Ключевые слова: СССР, новая экономическая политика, правоохранительные органы, преступность, реформирование, власть большевиков.

*V.V. Chamlay**

THE FEATURES OF ORGANIZATIONAL WORK OF THE NKVD IN THE CONDITIONS OF CHOICE OF THE NEP COURSE IN THE USSR

Abstract: The scientific article is devoted to the comprehensive study of the peculiarities of the work of law enforcement agencies in the transition to a new political course in the context of studying the formation and development of the People's Commissariat of Internal Affairs of the Soviet Union. The author attempted to analyze the legal framework of the NEP's times, which regulates the activities of the security apparatus in the framework of the introduction of the new political course in the country.

Key words: USSR, new economic policy, NEP, law enforcement agencies, police services, criminality, reforming, power of the Bolsheviks, power of the Bolsheviks.

Изучение деятельности правоохранительных органов в условиях радикального принятия большевиками курса новой экономической политики является темой актуальной и интересной. Глобальное реформирование правоохранительной системы обуславливалось высокой степенью социальной напряжённости и необходимостью стремительного восстановления экономики после событий Гражданской войны в стране. Методы «военного коммунизма», принятые больше-

* *Чамлай Виталий Валентинович (Чамлай Віталій Валентинович), кандидат юридических наук, начальник научно-исследовательского отдела ГО ВПО «Донбасская юридическая академия» (ДОЗ ВПО «Донбаська юридична академія»).*

* *Chamlay Vitaly Valentinovich, PhD in Law, head of the research department, Donbass law academy.*

виками в условиях прихода к власти после событий Октябрьской революции, были в большей степени разрушительными, чем созидательными. Отсутствие товарно-рыночных отношений завело молодое ослабленное государство в тупик, а степень преступности возросла в разы. В силу вышеуказанных ситуаций принятие НЭП, по мнению большинства исследователей, среди которых можно выделить А. Байера¹, являлось вынужденной временной мерой развития государства.

Объединение республик в СССР и утверждение 6 июля 1923 г. Конституции СССР² предполагало внесение необходимых изменений в систему государственных органов, в том числе и в деятельность Народного комиссариата внутренних дел УССР, возникшего в 1917 г. Глобальные изменения организационной работы правоохранительных органов были вызваны особенностями нового политического курса. Изменение функций НКВД предполагало изъятие организационных функций у НКВД и их передачу в Президиум ВЦИК и президиумы исполкомов на местах. Данные изменения вызвали ряд дискуссионных вопросов, обсуждаемых на съездах и совещаниях рабочих отделов управления, поскольку процесс установления советской власти был завершён окончанием Гражданской войны, а переход государства на «мирные рельсы» не предполагал выполнение мероприятий по установлению советской власти в мирное время.

Первоочередной задачей правоохранительных органов и НКВД, *e.g.*, оставалась борьба с общеуголовной преступностью и административная деятельность. В рамках осуществления административных функций НКВД на органы милиции в 1923 г. был возложен надзор за выполнением обязательных постановлений губернских и уездных исполкомов. Играя вспомогательную роль при административных отделах исполкомов, органы НКВД не только выполняли функции охраны общественного порядка, но и осуществляли надзор за соблюдением правил торговли. Стремительное развитие рыночных отношений и торговли вызвало определённые трудности в деятельности правоохранителей, так как число нарушителей было слишком высоким, а за нарушение налагался штраф до 300 руб. золотом или арест до 3 месяцев с применением принудительных работ³.

¹ Байер А., Кайгородов В., Тимофеев С., Чупилко А., Lobanov P. 90 лет НЭПу, редкому успеху большевиков // ООО «Сноб Медиа». URL: <https://snob.ru/selected/entry/39382/> (дата обращения: 12.04.2019).

² *Согласованный проект был утверждён 6 июля 1923 г. 2-й сессией ЦИК СССР 1-го созыва, и конституция была введена в действие. Окончательное её утверждение состоялось на 2-м съезде Советов СССР 31 января 1924 г.*

³ *Собрание узаконений Украинской Советской Социалистической Республики. 1922. № 38. С. 577.*

Важно отметить, что качественный состав подразделений не позволял объективно оценить сферу вреда. Проблемы дефицита специалистов в борьбе с экономическими латентными преступлениями вылились в неправомерное массовое задержание граждан и составление протоколов, которые направлялись к местным административным аппаратам. Упорядочить чрезвычайный энтузиазм правоохранителей должен был Приказ Главного управления милиции НКВД УССР «О порядке задержания граждан органами милиции» от 6 января 1923 г. Главным управлением милиции предусматривалось, что органы милиции не имеют права арестовывать граждан, а только задерживать их. О факте задержания, но не позднее чем через 24 часа, сотрудники милиции должны были уведомить судебные органы, следователя или прокурора. Если в течение 48 часов от них не поступало подтверждения, то задержанный должен был быть освобождён¹. Этот приказ был актуальным из-за того, что в течение 1922 г. аресты проводили как учреждения, так и отдельные лица, которые юридически такого права не имели. Причём, граждан арестовывали даже за незначительные проступки. Это привело к переполненности мест предварительного заключения при управлениях милиции настолько, что обеспечить продовольствием заключённых можно было только на 5%, остальные были вынуждены голодать. Массовые задержания и аресты вызывали социальную напряжённость в обществе и требовали пересмотра компетенции правоохранителей. В ходе обсуждения на сессии ВЦИК 4 ноября 1923 г. было принято постановление об изъятии из компетенции НКВД и его органов организационных функций и передаче их в соответствующие исполкомы. Данные изменения позволили реорганизовать подразделения НКВД и уменьшить загруженность работников на местах, так как административные вопросы, связанные с управлением на территориях были возложены на созданные административные отделы при исполкомах.

Параллельно с этим отдельной проблемой для руководства НКВД и, в частности, его Главного управления милиции в течение 1920-х гг. оставалась оптимизация штатной численности органов милиции. В результате её неоднократного сокращения, в органах милиции в сентябре 1923 г. насчитывалось 14 397 сотрудников, которые были изрядно перегружены текущей работой².

¹ Михайленко П.П., Кондратьев Я.Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах: у 3 т. Т. 1: (1917–1925) / МВС України; НАВСУ. Київ, 1997. С. 346.

² Михайленко П.П. Из истории милиции Советской Украины / Ю.В. Александров и др.; под ред. П.П. Михайленко. Київ, 1965. С. 41.

Другой проблемой оставалось определение правового поля, компетенции, дисциплинарных основ деятельности органов милиции. Именно на это была направлена нормотворческая деятельность Наркомата внутренних дел в 1920-х гг. В конце 1923 г. НКВД установил правила прохождения службы в органах милиции, утвердил дисциплинарный устав, инструкцию начальнику районной милиции. Утверждённые Наркомом внутренних дел Украины 1 декабря 1923 г. «Правила прохождения службы в рабоче-крестьянской красной милиции и уголовном розыска» предоставили сотрудникам милиции статус государственных служащих. Ими устанавливался порядок, при котором работники оперативного и строевого состава должны были служить в милиции не менее года. В дисциплинарном уставе, утверждённом Приказом НКВД Украины 12 декабря 1923 г., давалось понятие милицейской дисциплины, определялись права и обязанности начальников милиции и их подчинённых, предусматривались меры поощрения и взыскания. Данные документы позволили снизить произвол на местах и установить единоначалие в системе правоохранительных органов, что было крайне необходимо в условиях возросшего уровня коррумпированности и недобросовестности сотрудников.

Необходимость изменений в организационной работе Народного комиссариата внутренних дел получило правовое закрепление постановлением ВЦИК, которое в 1922 г. совместно с правительством утвердило «Положение о НКВД РСФСР». В соответствии с принятым положением, на правоохранительные органы был возложен ряд функций по укреплению системы советских органов, среди которых можно выделить такие, как: установление надзора за выполнением гражданами законов и подзаконных актов, предупреждение и пресечение правонарушений, выявление и расследование уголовных преступлений. Следует заметить, что функциональная нагрузка НКВД в середине 1920-х гг. и его организационно-структурное построение были подобны МВД Российской империи начала XX в. Принципы, положенные в основу управления внутренними делами, после установления в стране советской власти существенных изменений не претерпели. Структура НКВД не рассматривалась как окончательно определённая, а подразделения были наделены специфическими функциями, что требовало создания самостоятельных специализированных органов государственного управления. Выполняя широкий массив организационных работ, правоохранительные органы осуществляли руководство коммунальной политикой страны в рамках работы отдела коммунального хозяйства НКВД. В компетенцию НКВД входило осуществление контроля за своевременным выполнением задач пра-

вительства и юридических консультаций, возложенных на юридическое бюро НКВД. Вопросы, связанные с финансово-сметной и хозяйственной линией, в части, касавшейся предоставления консультаций по окружным местным бюджетам, возлагались на финансово-хозяйственный отдел НКВД. Кроме того, существовали такие отделы, как¹: Высший Техническо-Строительный комитет, Центральная Межправительственная комиссия в делах борьбы с пожарами.

Исходя из вышеизложенного, видно, что организационная структура НКВД была крайне сложной и запутанной. Данная структура указывала на значительную широту функций в различных отраслях государственной деятельности. Скопление в одном органе управления руководства такими разными отраслями, как охрана общественного порядка и коммунальное хозяйство, не могло не привести в дальнейшем к тенденциям децентрализации отдельных структурных подразделений наркомата. Из-за несовершенства государственного аппарата возникали недоразумения между структурными подразделениями НКВД и другими органами, наделёнными репрессивными функциями, *e.g.*, ГПУ. Правовое поле деятельности его подразделений не давало возможности в течение 1920-х гг. чётко разграничить их задачи по обеспечению государственной безопасности с осуществлением НКВД мероприятий по охране общественного правопорядка. Это приводило к дублированию функций органов государственной безопасности и милиции.

Следует обратить внимание, что сравнение с полномочиями НКВД после 1924 г. свидетельствует об очевидном расширении компетенций наркомата в области советского государственного управления. Так, после 1924 г. НКВД регулировал практику исполкомов в деле издания ими обязательных постановлений и осуществлял наложение административных взысканий за их невыполнение, а также надзор за порядком созыва съездов и совещаний, контролировал основную часть делопроизводства Советов. Данные изменения в организационной работе подразделений НКВД должны были оживить работу государственных органов и создать иллюзию так называемой «советской демократии», что было, по сути, частью политического курса НЭП в СССР. *De facto* ситуация была несколько иной: были развёрнуты необратимые процессы расширения всестороннего контроля партийно-государственного аппарата за работой Советов, что способствовало дальнейшему свёртыванию НЭП и было частью огромного плана пе-

¹ Центральний державний архів громадських об'єднань України (далее — ЦДАГО України). Ф. 5 «Комісія з історії громадянської війни при ЦК КП(б)У, м. Київ (1931–1938)». Оп. 3. Д. 979. Л. 59.

рехода от НЭПа к коллективизации и индустриализации страны. Демократизм Советов сводился к проведению формальных процедур, а исполнительный аппарат становился над Советом.

Также следует обратить внимание, что на НКВД возлагалось административное, оперативное и политическое руководство органами милиции и розыска. Кроме того, в течение второй половины 1920-х гг. постоянно возникали споры между НКВД и ГПУ за право быть вышестоящей инстанцией и осуществлять контролирующие функции. ВЦИК и СНК СССР 9 января 1926 г. приняли Постановление «Об уточнении функций органов ГПУ СССР»¹, которым к компетенции последних была отнесена борьба с хозяйственными преступлениями, хищением государственного и общественного имущества и с некоторыми преступлениями против порядка управления. Данный нормативный правовой акт позволил уменьшить объёмы и содержание работы НКВД, что в значительной степени ослабило руководство административным делом в рамках государства. Однако принятие постановления об уточнении функций органов ГПУ СССР не решало всех проблем взаимодействия силовых органов, оставляя ряд спорных дискуссионных вопросов, поскольку делами по отдельным видам таких преступлений занимались и органы уголовного розыска.

Внести определённую ясность в работу правоохранительных органов должно было принятое ВЦИК в 1926 г. «Положение о рабоче-крестьянской милиции»². Согласно Положению, на подразделения милиции возлагалась охрана революционного порядка и общественной безопасности, осуществление общего руководства отдельными службами милиции, в состав которых входили подразделения. Такие подразделения должны были разрабатывать методы криминалистической науки и внедрять их в деятельность органов милиции. Наличие научно-технического кабинета с центральным регистрационным бюро свидетельствует, что службы милиции, в том числе уголовный розыск, применяли научные принципы в борьбе с преступностью. Подтверждением этого являются сохранившиеся данные о внедрении дактилоскопической регистрации преступников³. Использование передовых методов борьбы с преступностью подтверждало стремление правоохранителей противостоять преступности на разных уровнях. Порой

¹ Постановление ВЦИК и СНК СССР «Об уточнении функций органов ГПУ СССР» от 9 января 1926 г. (утратило силу) // Собрание узаконений Украинской Советской Социалистической Республики. 1926. № 31. С. 244.

² Михайленко П.П. Указ. соч. С. 81.

³ История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. Т. 1: 1917–1937 гг. / Под ред. П.П. Михайленко. Київ, 1969. С. 608.

получалось так, что правоохранители не имели должной подготовки, повышая свой профессионализм в процессе непосредственной работы на практике.

В целях повышения эффективности работы в конце 1927 г. была изменена структура НКВД и определена его компетенция в соответствии с новыми задачами. Народный комиссариат внутренних дел должен был осуществлять следующие функции¹:

- 1) руководство выборами в Советы и контроль за правильным выполнением директивных указаний органов и Центральной избирательной комиссии;
- 2) разработка законопроектов и постановлений, которые относились к организационно-административной деятельности;
- 3) изучение опыта работы на местах в исполкомах;
- 4) разработка вопросов, касавшихся административно-территориального деления СССР;
- 5) регулирование административных мер в отношении подчинённых ему местных органов власти;
- 6) охрана революционного порядка и общественной безопасности;
- 7) проведение мероприятий по борьбе с преступностью;
- 8) проведение принципов исправительно-трудовой политики советской власти и руководство исправительно-трудовыми учреждениями;
- 9) организация и общее руководство органами коммунального хозяйства на территории республики.

Перечислив компетенцию НКВД, необходимо обратить внимание на тот факт, что чёткое распределение компетенции во второй половине 1920-х гг. позволило не только разрешить ряд организационных вопросов, но и создать предпосылки для дальнейшего формирования слаженной административно-командной системы в государстве.

Реформирование уголовного и уголовно-процессуального законодательства позволило значительно расширить компетенцию правоохранительных органов. Увеличение рамок правового поля предполагало в случае необходимости применение мер репрессивно-карательного характера, что стало основой деятельности в условиях свёртывания НЭП. Следует отметить, что органы внутренних дел и государственной безопасности получала возможность применять карательные меры к лицам, хотя и не виновных в конкретном преступлении, но признанных социально опасными и неудобными для руководящей номенклатуры государства.

¹ ЦДАГО України. Ф. 5. Оп. 3. Д. 979. Л. 57.

Интерес для нас представляет применение мер уголовной ответственности за недонесение о государственных преступлениях. Уголовный кодекс образца 1927 г. вводил ряд новых по содержанию уголовно-правовых норм, формулируя новые составы преступлений. *E.g.*, «контрреволюционные преступления» трактовались как всякие действия, направлены на свержение, подрыв или ослабление рабоче-крестьянской власти, внешней безопасности Союза ССР и основных хозяйственных, политических и национальных достижений пролетарской революции¹. Состав контрреволюционного преступления носил схематичный расширенный характер: под это определение при определённых обстоятельствах можно было подвести слишком большой круг действий. Данный уголовный кодекс содержал четыре статьи по антисоветской пропаганде и агитации, распространению ложных слухов, которые могли вызвать общественную панику, возбудить недоверие к власти и дискредитировать её. Они предусматривали санкции вплоть до высшей меры наказания. При недоказанности контрреволюционности указанных деяний уголовное наказание не исключалось, а только снижалось. С введением данных норм началась организованная и массовая расправа за инакомыслие и любое проявление несогласия или сомнения в верности партийно-государственных наставлений.

Разумеется, такая расширительная интерпретация законодательства внесла значительные коррективы в деятельность правоохранительных органов. *De facto* принятие уголовного законодательства 1927 г. кардинально изменило направленность деятельности правоохранительных органов. Данные изменения были вызваны переменой в приоритетах руководства страны, что отразилось на повседневной жизни граждан и повлекло очередную волну реформирования государственных органов. Все основные звенья системы органов внутренних дел продемонстрировали тенденцию к децентрализации и передаче соответствующих функций другим ведомств. Отсутствие объединяющих основ особенно хорошо было видно при рассмотрении системы органов внутренних дел в целом: наряду с подразделениями, обеспечивавшими общественный порядок и безопасность, бороться с преступностью, в НКВД сохранились звенья, которые занимались местным хозяйством, общими организационными вопросами, выполняли функции учёта и контроля. Кроме того, в течение второй половины 1920-х гг. шёл активный поиск совершенного организационного построения, как отдельных подразделений НКВД, так и наркомата в целом. Его структура менялась, иногда даже несколько раз в год. В результате поисков оптимального решения в формировании структуры право-

¹ Уголовный кодекс СССР. М., 1950. С. 128.

охранительных органов по состоянию на 1927 г. в состав НКВД вошло 9 отделов и 25 подотделов, на конец этого же года — уже 5 управлений, 4 отдела и 21 подотдел. В результате изменения числа отделов и управлений происходил процесс специализации подразделений НКВД. Изменения нормативной правовой базы позволило в короткий срок сформировать правовое закрепление компетенции органов милиции на основе соблюдения принципа их комплектования на классовых началах. В этот период начался процесс формирования отдельных служб, исходя из специфики выполняемых ими функций. Установилась система «двойного» подчинения, закрепился принцип строительства подразделений в соответствии с административно-территориальным делением республики. Безусловно, процесс реформирования происходил в сложных условиях восстановления государства после событий Гражданской войны.

Глобальные проблемы неудовлетворительного материального обеспечения сотрудников правоохранительной системы, дефицит обмундирования, нехватка профессиональных кадров усложняли повседневную работу подразделений. Параллельно с этим непрерывный процесс реформирования нормативной правовой базы и рост обязанностей способствовали снижению эффективности работы на местах. Широкий круг задач и стремительное развитие рыночных отношений, частной предпринимательской деятельности в государстве оставляли широкие возможности для распространения коррупции и злоупотреблений служебным положением чиновниками и правоохранителями.

Подытожив вышесказанное, отметим, что необходимость создания мощной правоохранительной системы государства повлекла за собой ряд реформ и реорганизаций правоохранительных органов и НКВД в частности. Создание нормативной правовой базы, соответствовавшей условиям НЭП, позволило в первой половине 1920-х гг. популяризировать и внедрить новый политический курс на местах. Силовики провели грандиозную работу по установлению всеобщего контроля процессов восстановления государства после событий Гражданской войны. Опыт правоохранителей 1920-х гг. XX в. является бесценным и сегодня. Именно переосмысление опыта предшественников позволит на современном этапе выбрать правильное направление в дальнейшем реформировании силовых структур постсоветских государств.

Библиографический список

1. Байер А., Кайгородов В., Тимофеев С., Чупилко А., Lobanov P. 90 лет НЭПу, редкому успеху большевиков // ООО «Сноб Медиа». URL: <https://snob.ru/selected/entry/39382/> (дата обращения: 12.04.2019).
2. История милиции Украинской ССР. В документах и материалах. Т. 1: 1917–1937 гг. / Под ред. П.П. Михайленко. Київ: б.и., 1969. 883 с.
3. Михайленко П.П. Из истории милиции Советской Украины / Ю.В. Александров и др.; под ред. П.П. Михайленко. Київ: б.и., 1965. 400 с.
4. Михайленко П.П., Кондратьев Я.Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах: у 3 т. Т. 1: (1917–1925) / МВС України; НАВСУ. Київ: Генеза, 1997. 504 с.
5. Постановление ВЦИК и СНК СССР «Об уточнении функций органов ГПУ СССР» от 9 января 1926 г. (утратило силу) // Собрание узаконений Украинской Советской Социалистической Республики. 1926. № 31. С. 244.
6. Уголовный кодекс СССР. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1950. 256 с.

*А.С. Машкова**

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ В 1917–1918 ГГ.

Аннотация: Статья посвящена деятельности народной милиции Временного правительства и рабоче-крестьянской милиции РСФСР в 1917–1918 гг. На основе анализа нормативных правовых актов изучаемого периода автор определил главные принципы формирования органов милиции, ведущие направления их деятельности, особенности правового статуса милиционеров. Кроме того, выделены отличительные черты милиции «белых» правительств Урала и Сибири. Сделан вывод о преемственности органов милиции в изучаемый период.

Ключевые слова: правоохранные органы, народная милиция, рабочая милиция, Временное правительство, НКВД, правовой статус милиционера.

*A.S. Mashkova**

THE LEGAL BASIS OF ACTIVITY OF THE SOVIET MILITSIYA IN 1917–1918S

Abstract: The article is devoted to the activities of the people's *militsiya* of the Russian Provisional Government and the worker's and peasant's *militsiya* of the Russian Soviet Federative Socialist Republic in 1917–1918s. The author has defined the main principles of formation of *militsiya*, the leading directions of its activity, and the features of the legal status of Soviet *militsiya* officer's on the basis of the study of normative legal acts of the studied period. In addition, there are highlighting the distinctive features of the *militsiya* of the «white» governments of the Urals and Siberia in this article. The conclusion has been formulated about the continuity of the *militsiya* in the study period.

Key words: law enforcement agencies, people's *militsiya*, worker's *militsiya*, Russian Provisional Government, NKVD, People's Commissariat of Internal Affairs of the Soviet Union, Soviet *militsiya* officer's legal status.

История становления и развития правоохранных органов в России, в частности милиции, обширная и многогранная тема, находящаяся в сфере интересов как историков, так и правоведов. Следует отметить, что аспекты данной темы, посвящённые деятельности ми-

* *Машкова Анна Сергеевна, магистр юриспруденции, аспирант кафедры теории и истории государства и права ГАОУ ВО «Московский городской педагогический университет». Электронная почта: a.s.mashkova41@yandex.ru.*

* *Mashkova Anna Sergeevna, master of laws, graduate student at the department of theory and history of state and law, Moscow City University.*

лиции в 1917–1918 гг., отличаются высокой степенью научной разработанности¹, как на общероссийском, так и на региональном уровне².

Однако исследователями рассматриваются преимущественно вопросы, связанные со становлением советской милиции, тогда как деятельности органов правопорядка, созданных Временным правительством, уделяется куда меньше внимания. Кроме того, деятельность органов милиции в период революций 1917 г. крайне редко рассматривается в комплексе, акценты в данном случае смещены в сторону вопросов становления правоохранительных органов РСФСР, причём именно на региональном уровне.

Целью данной работы является изучение организационно-правовых основ деятельности органов милиции Временного правительства и милиции РСФСР в 1917–1918 гг.

Термин «милиция» имеет латинское происхождение (от лат. *militia* «воинство», «ополчение») и обозначает государственные органы охраны правопорядка в России (до 2011 г.), а также до конца XX в.

¹ См.: Андреева И.А., Зайцева Е.С. История органов внутренних дел России. Омск, 2017. 276 с.; Колемасов В.Н. Организационно-правовые основы создания советской милиции // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2012. № 2. С. 263–265; Кудрявцев Н.В. Теоретико-методологические подходы историков к изучению органов советской милиции 1917–1920-х гг. // Вестник Ишимского государственного педагогического института им. П.П. Ершова. 2012. № 2 (2). С. 78–84; Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я. Советская милиция: этапы развития / Под ред. А.П. Косицына. М., 1985. 148 с.; Советская милиция: история и современность, 1917–1987 / А.П. Косицын, Р.С. Мулукаев, С.В. Биленко, Т.И. Желудкова, Н.А. Искрина и др.; под ред. А.В. Власова; редкол.: В.И. Гладышев, А.Я. Кудрявцев, И.С. Осипов, В.П. Трушин. М., 1987. 336 с.; и др.

² См.: Ананьева Е.С. Создание, организационная структура и деятельность советской конной милиции Псковской губернии в 1918–1920 гг. // Теория и практика общественного развития. 2012. № 8. С. 228–232; Петров А.В. К вопросу о правовом обеспечении организации и деятельности милиции Временного правительства и милиции «белых» правительств Урала и Сибири // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 1 (15). С. 35–41; Петров А.В. Проблемы организации советской милиции на Урале и в Западной Сибири в 1917–1918 гг. // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 13 (68–2). С. 140–146; Потапов А.А. Становление советской милиции на территории Мордовского края в 1917–1918 гг. // Вестник НИИ гуманитарных наук при Правительстве Республики Мордовия. 2013. Т. 28. № 4. С. 60–66; Токарева С.Н. Трансформация органов по борьбе с уголовной преступностью в 1908–1918 гг. (на примере Чернозёмного центра России) // Учёные записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2016. № 3 (39). С. 38–42; Токарева С.Н. Первые годы становления милиции Брянского уезда Орловской области // Учёные записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2013. № 1 (51). С. 132–136; и др.

в следующих республиках: Народная Республика Болгария, Польская Народная Республика, Социалистическая Республика Румыния и Социалистическая Федеративная Республика Югославия. Примечателен и тот факт, что термин «милиция» получил распространение в Российской империи ещё в начале XVIII в., однако, созданные в период правления Петра I органы, именовавшиеся ландмилицией, представляли собой войска в приграничных районах России. Кроме того, милицией назывались сформированные в период Отечественной войны 1812 г. отряды народного ополчения. Указанные формирования не являлись преемниками органов милиции, созданных после Февральской революции.

В Российской империи охрана общественного порядка являлась основной задачей органов полиции. Регулярная полиция была учреждена в первой четверти XVIII в., сначала в г. Санкт-Петербурге, а в последующем и в других городах. В начале XIX в. руководство полицейским аппаратом осуществлялось Министерством внутренних дел, за исключением непродолжительного периода (1810–1819 гг.) существования Министерства полиции. Высшая или политическая полиция была учреждена в 1826 г. и существовала в виде III отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, исполнительным органом которого стал Корпус жандармов (с 1836 по 1917 г. — Отдельный корпус жандармов).

Существовавшая в Российской империи система органов охраны правопорядка была ликвидирована после Февральской революции. Необходимость замены органов полиции нашла отражение в Декларации Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. В Декларации были закреплены основы устройства исполнительной власти, одним из которых стала «замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчинённым органам местного самоуправления»¹. Следует отметить, что уже в данном документе был обозначен один из главных принципов организации будущих органов охраны правопорядка — выборность начальства, а также определена система подчинения милиции. Необходимость в быстрой замене полицейского аппарата другими органами была связана с тем, что именно полиция олицетворяла собой «старый» режим. «Замена термина полиция “народной милицией” была продиктована антиполицейскими

¹ Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. (утратила силу) // НПП «Гарант-Сервис». URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5201/> (дата обращения: 06.03.2019).

настроениями населения и сознанием Временного правительства невозможности его сохранения»¹, — отметил В.Н. Колемасов.

10 марта 1917 г. в целях обеспечения общественного порядка и «личной и имущественной безопасности граждан»² было образовано Временное управление по делам общественной полиции, вошедшее в состав МВД. Данное управление заменило существовавший до этого момента Департамент полиции. 19 июня 1917 г. Временное управление было переименовано в «Главное Управление по делам милиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан». Целью деятельности данного управления являлась организация деятельности центральных и местных органов милиции и контроль за ними.

Важнейшим нормативным правовым актом, регламентировавшим деятельность милиции, стало Постановление от 17 апреля 1917 г. «Об учреждении милиции»³, однако по вопросам организации органов милиции в городах Петрограде, Москве, Киеве и Одессе следовало руководствоваться отдельными узаконениями. Уездные и городские органы милиции оказались в подчинении местных органов исполнительной власти, в уездах — уездных земских управ, в неземских губерниях — городских управ. Обязанности уездных исправников и полицмейстеров, в том числе по участию в работе местных комитетов, комиссий и присутствий, были возложены на начальников уездной и городской милиции. Согласно постановлению от 17 апреля 1917 г., начальники местных органов милиции избирались уездными земскими и городскими управами, причём сроки их нахождения на данной должности не были обозначены. *I.e.*, в ведении органов местного самоуправления находилось не только избрание начальников местной милиции, но и их смещение с должности. На органы местного самоуправления был возложен и контроль за деятельностью органов милиции, так как начальники уездной и городской милиции ежегодно отчитывались перед управами и перед комиссаром Временного правительства данной местности. Кроме того, уездные земские управы определяли состав, число и оклады милиционеров (это не касалось начальников уездной и городской милиции, оклады которых были приравнены к окладам исправников и полицмейстеров). В целом, содержание милиции осуществлялось не только за счёт местных источ-

¹ См.: Колемасов В.Н. Указ. соч. С. 263.

² Россия (1917, февраль–октябрь). Законы и постановления. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1 (27 февраля – 5 мая 1917 г.) / Сост. Отд-нием Свода Законов Гос. Канцелярии. Петроград, 1917. С. 27.

³ Там же. С. 185.

ников, но и средств, ассигнуемых из Государственного Казначейства по смете МВД. Общее руководство работой органов милиции находилось в сфере деятельности министра внутренних дел. В состав местных органов милиции входили начальник милиции, его помощники, участковые начальники милиции и их помощники, старшие и рядовые милиционеры. Все милиционеры были обязаны носить форму установленного образца, а также имели право на ношение холодного и огнестрельного оружия (револьверов).

Правовой статус сотрудников органов милиции был отражён во Временном положении о милиции¹. На должности сотрудников органов милиции могли быть назначены только граждане России, достигшие 21 года, не состоящие под следствием, не подвергшиеся по решению суда лишения или ограничения прав, не осуждённые за кражу, мошенничество, подлог или ростовщичество (если с момента отбытия наказания прошло менее пяти лет), содержавшие дома терпимости, несостоятельные должники и находившиеся под опекой за расточительность. Для начальников и их помощников также был установлен образовательный ценз — образование не ниже среднего. Остальные милицейские чины должны были быть грамотными. Также во Временном положении были указаны основные направления деятельности изучаемого органа. Помимо охраны общественного порядка, на милицию были возложены обязанности по оповещению населения о распоряжениях властей, выдаче удостоверений личности, свидетельств и справок, ведению учёта населения, производству дознания и участию в предварительном следствии по уголовным делам и в судебных заседаниях в качестве обвинителей, хранению вещественных доказательств, наблюдению за пересылкой арестантов, учёту и призыву на действующую службу, извещению семей военных об их гибели. Таким образом, в ведении милиции находились не только вопросы, непосредственно связанные с охраной общественного порядка, но и судебные, а также военные вопросы. Примечательно, что при осуществлении дознания милиционеры руководствовались дореволюционным Уставом уголовного судопроизводства.

Согласно Временному положению, в каждом случае задержания милиционеры были обязаны составлять протокол, в котором отражались личные данные составителя и нарушителя, время и место совершённого правонарушения, его характер, требования, предъявленные милицией. Копия протокола выдавалась задержанному гражданину, членам его семьи и его доверенному лицу.

¹ См.: Там же. С. 186–192.

Итак, правовые основы деятельности милиции, созданной Временным правительством, были закреплены в постановлении Временного правительства от 17 апреля 1917 г. «Об учреждении милиции» и во Временном положении о милиции. Данные акты определили организационную структуру органов милиции, их полномочия и правовой статус сотрудников.

По мнению С.Н. Токаревой, «муниципализация милиции... не позволила выстроить единую систему не только в масштабах страны или региона, но порой даже и в рамках губернии»¹, что создавало серьёзные проблемы для реализации органами охраны порядка возложенных на них обязанностей.

Нельзя забывать и о сложившемся в период между февралём и октябрём двоевластия. Уже в марте 1917 г. была создана рабочая милиция Советов, которая в большинстве случаев была включена в единую систему народной милиции Временного правительства. Также была установлена тесная связь между отрядами рабочей милиции и студенческими организациями. Кроме того, в милиции служили и члены рабочей гвардии (Красной гвардии). Первоначально отряды Красной гвардии формировались на предприятиях (заводская милиция), в последующем были созданы городские и районные дружины, находившиеся в подчинении местных Советов. Одним из основных направлений деятельности красногвардейских отрядов являлась охрана правопорядка. Собственные отряды рабочей милиции существовали на крупных промышленных предприятиях, вооружённые дружины создавали и профсоюзы (*e.g.*, Викжель). Рост преступности, особенно в крупных городах, повлёк за собой возникновение добровольческих формирований граждан, созданных для охраны правопорядка в отдельных районах или даже в отдельных домах (домовые комитеты).

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что милиция в период с февраля по октябрь 1917 г. имела децентрализованную структуру, а аналогичные задачи выполняли также созданные Советами, предприятиями и профсоюзами боевые дружины. В рабочих районах созданные Советами отряды милиции продолжали функционировать и после принятия положения о милиции от 17 апреля 1917 г. «Рабочая милиция была серьёзной силой, настроенной оппозиционно по отношению к Временному правительству, и находилась под влиянием большевиков»², — сделал вывод М.Ю. Гутман. Отсутствие чёт-

¹ Токарева С.Н. Милиция временного правительства: по материалам Черноземного центра России. Курск, 2015. С. 49.

² Гутман М.Ю. Правовые основы организации и деятельности милиции Временного правительства, рабочей милиции и Красной гвардии Петрограда

кой системы охраны правопорядка привело к снижению эффективности работы органов милиции, что было крайне опасно в обстановке политических кризисов и постоянного роста преступности.

После прихода к власти большевиков в октябре 1917 г. система органов милиции, созданная Временным правительством, была ликвидирована. Народная милиция, по целям и задачам идентичная существовавшим в период с февраля по октябрь 1917 г. правоохранительным органам, была учреждена «белыми» правительствами, в том числе на Урале и в Сибири (Временное Сибирское правительство, Комитет членов Учредительного собрания, *etc.*). Следует отметить, что важнейшим нормативным правовым актом, регулировавшим деятельность милиции «белых», оставалось ранее упомянутое Временное положение о милиции. Но, несмотря на это, в основе построения системы правоохранительных органов того же Временного Сибирского правительства лежало подчинение данных органов напрямую МВД, а не местному самоуправлению, что было принципиально важно для создания прочной вертикали власти. «В период между двумя революциями 1917 г. — буржуазно-демократической и социалистической — создавалась муниципальная милиция, в период же Гражданской войны наблюдалась тенденция воссоздания сильной государственной власти»¹, — сделал вывод А.В. Петров. Прослеживается тесная связь между принципами построения системы правоохранительных органов «белых» правительств и полицией Российской империи. Несомненно, «белые» в данном вопросе не только Временного правительства, но и царской власти.

А вот развитие советской рабоче-крестьянской милиции, учреждённой в октябре 1917 г. пошло по иному пути. По мнению исследователей, процесс создания системы советской милиции проходил в два этапа:

- 1) первый этап, охвативший период с октября 1917 г. по октябрь 1918 г.,
- 2) второй этап, охвативший период с октября 1918 г. по июнь 1920 г.

В данной работе мы остановимся на первом этапе формирования органов рабоче-крестьянской милиции.

(март–октябрь 1917 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 4 (36). С. 36.

¹ Петров А.В. К вопросу о правовом обеспечении организации и деятельности милиции Временного правительства и милиции «белых» правительств Урала и Сибири // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 1 (15). С. 39.

Как справедливо отметил А.В. Петров, «характеризуя начальный этап строительства советской милиции, следует исходить из теоретических положений марксизма-ленинизма о социалистической революции»¹.

Социалистическая революция должна была привести к слому старого, буржуазного аппарата власти, целью которого являлось угнетение, и созданию нового государства и общества. В процессе формирования новых государственных и общественных институтов активное участие должны были принимать трудящиеся. Это касалось и охраны правопорядка, что вылилось в концепцию создания «пролетарской милиции». По мнению В.И. Ленина, «только революционно-демократическая диктатура пролетариата и крестьянства по своим органам управления («пролетарская милиция») в состоянии успешно решить... главнейшую задачу момента, именно: добиться мира»². Вооружённые отряды трудящихся должны были прийти на замену не только системе правоохранительных органов, но и регулярной армии.

Концепция «пролетарской милиции» была положена в основу создания первых правоохранительных органов молодой советской власти. 28 октября 1917 г. вышло Постановление НКВД РСФСР «О рабочей милиции»³, ставшее основным нормативным правовым актом, регулировавшим деятельность милицейских формирований в первый период их создания. Согласно вышеуказанному постановлению, рабочая милиция создавалась Советами Рабочих и Солдатских Депутатов и находилась под их непосредственным контролем, *i.e.* система правоохранительных органов *de facto* осталась децентрализованной. В основу создания милиции был положен принцип добровольности, а власти как гражданские, так и военные, содействовали вооружению и обеспечению милиционеров всем необходимым, в первую очередь оружием. Также милиция не имела постоянного штата сотрудников и по своему устройству напоминала рабочую милицию, созданную Советами после Февральской революции.

Сложная обстановка, сложившаяся в первые месяцы после прихода к власти большевиков, начало гражданской войны и увеличение

¹ Петров А.В. Проблемы организации советской милиции на Урале и в Западной Сибири в 1917–1918 гг. // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 13 (68–2). С. 140.

² Цит. по: Старцев В.И. Очерки по истории Петроградской Красной гвардии и рабочей милиции: (март 1917 – апрель 1918 г.) / Акад. наук СССР, Ленинградское отд-ние Ин-та истории. М., 1965. С. 22.

³ Постановление Народного комиссариата по внутренним делам РСФСР «О рабочей милиции» от 28 октября 1917 г. (утратило силу) // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1917. № 1. Ст. 15.

числа преступных элементов повлекли за собой необходимость в изменении концепции рабочей милиции, так как она показала свою малую эффективность. Помимо этого, в условиях гражданской войны массовое вооружение трудящихся представляло опасность. «Деятельность такой [рабочей] милиции из-за отсутствия централизованного подчинения слабо контролировалось, и она как вооружённое формирование могла представлять определённую опасность для власти большевиков»¹, — подытожил В.Н. Колемасов.

В сложившейся ситуации потребовалось качественное изменение подхода к построению системы органов правопорядка. В мае 1918 г. был сформулирован новый принцип формирования отрядов рабочей милиции. Милиция должна была представлять собой государственный орган с постоянным штатом сотрудников, независимый от Красной армии. Окончательно вышеуказанный принцип был утверждён в Инструкции НКВД от 13 октября 1918 г.². Данный акт регулировал порядок образования и деятельности органов охраны правопорядка РСФСР. Согласно инструкции, милиция являлась исполнительным органом власти на местах, находившемся в непосредственном подчинении местных исполнительных комитетов и НКВД. Общее руководство органами советской милиции и надзор за их деятельностью осуществляло Управление советской рабоче-крестьянской милиции под руководством одного из членов коллегии НКВД (при Отделе местного управления НКВД).

Управление милиции в отдельной губернии создавалось как подотдел Отдела Управления губернского исполнительного комитета, в уездах же формировалась уездная милиция, в губернских городах могла быть организована отдельная городская милиция. На местах органы милиции возглавляли заведующие губернскими управлениями, также в штат были включены должности губернских инструкторов, начальников уездной и городской милиции, их помощников, участковых начальников и их помощников, старших и рядовых милиционеров. Заведующие губернскими управлениями милиции избирались исполнительными комитетами, а их кандидатуры обязательно утверждались НКВД. Начальники уездной и городской милиции назначались и увольнялись заведующими, что подлежало утверждению в ис-

¹ Колемасов В.Н. Указ. соч. С. 264.

² Постановление Народного комиссариата по внутренним делам РСФСР и Народного комиссариата юстиции РСФСР «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции (инструкция)» от 13 октября 1918 г. (утратило силу) // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1918. № 75. Ст. 813.

полнительных комитетах, причём максимальный срок их службы так и не был определён (минимальный составлял шесть месяцев). Старшие и рядовые милиционеры назначались и увольнялись со службы начальниками уездной и городской милиции с последующим утверждением кандидатуры в исполнительных комитетах города или уезда. Ежемесячно начальники уездной и городской милиции отчитывались перед заведующим губернским управлением и Советами Депутатов. Заведующие же направляли отчёты народному комиссару по внутренним делам.

Содержание органов милиции осуществлялось за счёт средств, ассигнуемых из Государственного Казначейства по смете НКВД, а также за счёт местных источников.

Итак, в инструкции были определены система органов милиции в РСФСР, порядок её организации и особенности финансирования.

Примечателен и тот факт, что, помимо постоянного штата милиционеров, существовали и отряды милиции, формировавшиеся на основе принципа добровольности (в отдельных местностях — на основе повинности). Данные отряды находились в подчинении Отделов Управления уездных и городских исполнительных комитетов. Члены отрядов привлекались для исполнения отдельных поручений и зачастую служили на безвозмездной основе.

На службу в милицию могли быть приняты только граждане РСФСР, достигшие двадцати одного года, грамотные, признававшие советскую власть, пользовавшиеся избирательными правами в Советы Депутатов. Лица, осуждённые или находившиеся под следствием, подвергшиеся ограничению прав, душевнобольные, лица, жившие на нетрудовой доход (*e.g.*, рантье), служители культов, частные предприниматели, торговцы и «все лица, прибегавшие к наёмному труду с целью извлечения прибыли»¹ не могли замещать должности в советской милиции. Также в органах охраны правопорядка РСФСР, в отличие от народной милиции Временного правительства, не могли служить бывшие полицейские и жандармы. Существовали дополнительные требования к кандидатурам заведующих Губернскими управлениями и начальникам уездной и городской милиции: все они принимались на службу только по рекомендации от социалистических партий (большевики, левые эсеры), профессиональных союзов и Советов Депутатов. Итак, порядок назначения на должности сотрудников милиции отражал классовый характер данного органа.

При поступлении на службу гражданин давал подписку, что он имел право на службу в органах охраны правопорядка, *i.e.* полностью

¹ Там же.

соответствовал критериям, определённым в Инструкции, причём за дачу ложных сведений милиционер мог быть приговорён к высшей мере наказания.

В губернии, уезде и участке создавались канцелярии. В уезде и городе существовали милицейские архивы, Здания уездных, городских и участковых отделений милиции оборудовались помещениями для нахождения арестованных. При исполнении служебных обязанностей милиционеры носили форму установленного образца и знаки отличия, а также были вооружены холодным и огнестрельным (револьверами или винтовками) оружием.

Основной задачей рабоче-крестьянской милиции являлась «охрана революционного порядка и гражданской безопасности»¹.

Как и в случае с народной милицией, на органы охраны правопорядка РСФСР возлагались обязанности по выдаче удостоверений о личности, трудовых книжек, других удостоверений, справок, сведений и свидетельств, а также обязанности дознания по уголовным преступлениям и содействия исполнению судебных приговоров.

Таким образом, в вышеуказанной инструкции были закреплены основы организации милиции, её полномочия и сведения о правовом статусе сотрудников. На основании анализа Инструкции можно сделать вывод, что милиция окончательно влилась в систему исполнительных органов РСФСР, причём её отличительной чертой стало двойное подчинение местным исполнительным комитетам и НКВД.

Итак, в 1917–1918 гг. происходило становление правоохранительных органов новой России. Начало этому процессу было положено после Февральской революции. Временное правительство учредило народную милицию, находившуюся в подчинении органов местного самоуправления и действовавшую параллельно с рабочей милицией, созданной Советами, и вооружёнными добровольческими формированиями в городских районах и на промышленных предприятиях. Принципы организации народной милиции Временного правительства, за исключением её подчинения местному самоуправлению, были взяты за основу «белыми» правительствами. Рабоче-крестьянская милиция за первый год советской власти прошла путь от добровольческих отрядов, находившихся под контролем Советов депутатов, до стройной системы органов исполнительной власти, одновременно подчинявшихся местным исполнительным комитетам и НКВД.

¹ Там же.

Библиографический список

1. *Ананьева Е.С.* Создание, организационная структура и деятельность советской конной милиции Псковской губернии в 1918–1920 гг. // Теория и практика общественного развития. 2012. № 8. С. 228–232.
2. *Андреева И.А., Зайцева Е.С.* История органов внутренних дел России. Омск: Омская академия МВД России, 2017. 276 с.
3. *Гутман М.Ю.* Правовые основы организации и деятельности милиции Временного правительства, рабочей милиции и Красной гвардии Петрограда (март–октябрь 1917 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 4 (36). С. 32–43.
4. Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. (утратила силу) // НПП «Гарант-Сервис». URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5201/> (дата обращения: 06.03.2019).
5. *Колемасов В.Н.* Организационно-правовые основы создания советской милиции // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2012. № 2. С. 263–265.
6. *Кудрявцев Н.В.* Теоретико-методологические подходы историков к изучению органов советской милиции 1917–1920-х гг. // Вестник Ишимского государственного педагогического института им. П.П. Ершова. 2012. № 2 (2). С. 78–84.
7. *Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я.* Советская милиция: этапы развития / Под ред. *А.П. Косицына*; Академия. МВД СССР. М.: б.и., 1985. 148 с.
8. *Петров А.В.* К вопросу о правовом обеспечении организации и деятельности милиции Временного правительства и милиции «белых» правительств Урала и Сибири // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 1 (15). С. 35–41.
9. *Петров А.В.* Проблемы организации советской милиции на Урале и в Западной Сибири в 1917–1918 гг. // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 13 (68–2). С. 140–146.
10. Постановление Народного комиссариата по внутренним делам РСФСР «О рабочей милиции» от 28 октября 1917 г. (утратило силу) // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1917. № 1. Ст. 15.
11. Постановление Народного комиссариата по внутренним делам РСФСР и Народного комиссариата юстиции РСФСР «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции (инструкция)» от 13

октября 1918 г. (утратило силу) // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1918. № 75. Ст. 813.

12. *Потапов А.А.* Становление советской милиции на территории Мордовского края в 1917–1918 гг. // Вестник НИИ гуманитарных наук при Правительстве Республики Мордовия. 2013. Т. 28. № 4. С. 60–66.

13. Россия (1917, февраль–октябрь). Законы и постановления. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1 (27 февраля – 5 мая 1917 г.) / Сост. Отд-нием Свода Законов Гос. Канцелярии. Петроград: Государственная типография, 1917. VI, 2, 555 с.

14. Советская милиция: история и современность, 1917–1987 / *А.П. Косицын, Р.С. Мулукаев, С.В. Биленко, Т.И. Желудкова, Н.А. Искрина* и др.; под ред. *А.В. Власова*; редкол.: *В.И. Гладышев, А.Я. Кудрявцев, И.С. Осипов, В.П. Трушин*. М.: Юрид. лит., 1987. 336 с.

15. *Старцев В.И.* Очерки по истории Петроградской Красной гвардии и рабочей милиции: (март 1917 – апрель 1918 г.) / Акад. наук СССР, Ленинградское отд-ние Ин-та истории. М.: Наука, 1965. 310 с., 6 л. ил.

16. *Токарева С.Н.* Милиция временного правительства: по материалам Черноземного центра России. Курск: Курский гос. ун-т, 2015. 184 с.

17. *Токарева С.Н.* Первые годы становления милиции Брянского уезда Орловской области // Учёные записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2013. № 1 (51). С. 132–136.

18. *Токарева С.Н.* Трансформация органов по борьбе с уголовной преступностью в 1908–1918 гг. (на примере Чернозёмного центра России) // Учёные записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2016. № 3 (39). С. 38–42.

*И.В. Кольжанов**
*А.В. Ломовская**

ПОДВИГИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

Аннотация: В статье рассматривается деятельность милиции в годы Великой Отечественной войны. Авторами обобщены и проанализированы имеющиеся данные о функциях милиции в сложившейся в стране ситуации. Особо отмечается работа девушек-милиционеров на постах ОРУД в городах, освобождённых от немецкой оккупации. Указано, что немаловажная роль в деятельности участковых уполномоченных была отведена борьбе с правонарушениями. Авторами на конкретных примерах демонстрируется мужество, отвага и героизм, проявлявшиеся сотрудниками ОВД в условиях военного времени.

Ключевые слова: Великая Отечественная война, НКВД СССР, милиция, преступность, блокада Ленинграда, мужество, отвага.

*I. V. Kol'zhanov**
*A. V. Lomovskaya**

THE EXPLOITS OF THE EMPLOYEES OF INTERNAL AFFAIRS AGENCIES DURING THE GREAT PATRIOTIC WAR

Abstract: The article deals with the activities of the police during the Great Patriotic War. The paper summarizes and analyzes the available data on the functions of the *militsiya* in the current situation in the country. Special mention is made of the work of female *militsiya* officers at the posts of the Road Traffic Control Department in cities liberated from the German occupation. There are assigned that the important role in the fight against the offenses of activity of district commissioners, especially in the siege of Leningrad. The authors demonstrate courage, bravery and heroism shown by police *militsiya* in wartime on specific examples.

Key words: Great Patriotic War, NKVD of the USSR, People's Commissariat of Internal Affairs of the Soviet Union, *militsiya*, criminality, siege of Leningrad, courage, bravery, valour.

* *Кольжанов Игорь Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры государственно-правовых дисциплин ФГКОУ ВО «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.В. Лукьянова».*

* *Ломовская Алина Вячеславовна, курсант 201 учебной группы факультета подготовки следователей ФГКОУ ВО «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.В. Лукьянова».*

* *Kol'zhanov Igor' Valer'evich, candidate of law sciences, assistant professor, head at the department of state and legal disciplines, Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation named after V.V. Lukyanov.*

* *Lomovskaya Alina Vyacheslavovna, cadet of 201 training group at the faculty of investigators' training, Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation named after V.V. Lukyanov.*

Великая Отечественная война — три слова, заставляющих с трепетом биться сердца миллионов граждан Российской Федерации, военный период, повлиявший на судьбы всех жителей нашей Родины. Победа над немецко-фашистскими захватчиками, подвиги русских солдат, сотрудников государственных органов и обычных граждан навсегда останутся в памяти каждого жителя нашей страны.

О деятельности органов внутренних дел в период Великой Отечественной войны написано немало работ¹, тем не менее многие страницы истории, посвящённые героическому подвигу сотрудников органов внутренних дел всё ещё остаются неисследованными.

С первых дней война потребовала внесения изменений в деятельность всех государственных органов, действовавших на тот период. В сжатые сроки работа милиции была перестроена под специфику военного времени, последовали частичные изменения её структуры и организационно-правовых форм деятельности. Принятый в июле 1941 г. Указ Президиума Верховного Совета СССР объединил Наркомат государственной безопасности и Наркомат внутренних дел в единый государственный орган — НКВД СССР². Объединение двух наркоматов в единую структуру позволило сконцентрировать все усилия по борьбе с вражеской агентурой и преступностью в одном органе, что привело к укреплению деятельности данного органа по охране общественного порядка и обеспечению государственной безопасности в стране³.

Сложившаяся в стране ситуация, характеризовавшаяся постоянным увеличением уровня преступности и непрерывными наступательными действиями со стороны вражеских войск, послужила мощным толчком для расширения компетенции органов милиции.

¹ См., например: Гребенкин М.Ю., Миронов С.Н. Деятельность органов внутренних дел Татарстана в годы Великой Отечественной войны // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2019. № 3 (37). С. 256–263; Емелин С.М. Неизвестные стороны деятельности органов внутренних дел в годы Великой Отечественной войны (1941–1945) // Военно-юридический журнал. 2009. № 5. С. 29–32; Прокофьев В.В. Органы внутренних дел Тульской области в годы Великой Отечественной войны // Современные проблемы права, экономики и управления. 2016. № 2 (3). С. 362–368.

² Указ Президиума Верховного совета СССР «Об объединении Народного Комиссариата внутренних дел СССР и Народного Комиссариата государственной безопасности СССР в единый Народный Комиссариат внутренних дел СССР» от 20 июля 1941 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного совета СССР. 1941. № 33.

³ Эриашвили Н.Д. Подвиг советской милиции в годы Великой Отечественной войны // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 5. С. 6.

На милицию в период военного времени было возложено выполнение таких дополнительных функций, как¹: обеспечение организованной эвакуации населения, промышленных предприятий, запасов продовольствия и других материальных ценностей; учёт и мобилизация военнообязанных; организация истребительных батальонов; помощь в ликвидации последствий воздушного нападения; участие в разминировании; зачистка населённых пунктов и территорий от остатков вражеских подразделений; обеспечение соблюдения населением установленных правил светомаскировки; борьба с распространителями провокационных слухов; трудовым и военным дезертирством, *etc.* Стоит отметить, что перечень указанных функций не являлся исчерпывающим, так как в условиях полной разрухи и военного положения милиция стала ведущим органом, обеспечивавшим безопасность граждан во всех сферах их жизнедеятельности. Наряду с обеспечением правопорядка, сотрудникам милиции одновременно приходилось готовиться и к уличным боям.

Немаловажный вклад в победу над врагом внесли сотрудники милиции, участвуя в боевых действиях непосредственно на полях сражений, в составе партизанских отрядов, истребительных батальонов, диверсионно-разведывательных групп, *etc.* Уже с первых дней военных действий большинство сотрудников рабоче-крестьянской милиции ушли на фронт. *E.g.*, за июль и август 1941 г. из всего личного состава НКВД было сформировано 15 стрелковых дивизий.

В годы Великой Отечественной войны служба в органах милиции приобрела женское лицо: вместо уходящих на фронт мужчин на службу поступило большое количество женщин. Женщины быстро овладевали служебными навыками и знаниями, ответственно относились к выполнению своих служебных обязанностей, стойко и бдительно несли службу. Особой важностью отличалась работа девушек-милиционеронок на постах Отдела по регулированию уличного движения в городах, освобождённых от немецкой оккупации.

Стоит вспомнить также о таком историческом событии, как блокада Ленинграда, начавшаяся 8 сентября 1941 г. Военная блокада города продолжалась 872 дня, весь этот период город был погружён во мрак. Несмотря на военное положение, преступность в г. Ленинграде процветала. Существенный вклад в обеспечение не только правопорядка в блокадном городе, но и удержании обороны г. Ленинграда, внесли сотрудники ленинградской милиции. Сотрудники ленинградской милиции вместе с бойцами и командирами армии и флота муже-

¹ См.: Жуков Г.К. Воспоминания и размышления: в 3 тт. Т. 2. М., 1986. С. 187, 192.

ственно выполняли свой долг перед Родиной. В условиях блокады города сотрудники органов внутренних дел мужественно отстаивали г. Ленинград, проявляя героизм при обороне города. Наряду с обороной города сотрудники милиции достаточно эффективно осуществляли деятельность по обеспечению правопорядка на территории города. *E.g.*, в течение двух месяцев 1943 г. оперуполномоченным городского отдела уголовного розыска лейтенантом милиции Н.П. Логиновым было раскрыто 32 кражи и разыскано имущество на общую сумму 92 тыс. руб., а лейтенантом милиции Д.С. Степановым раскрыто 20 краж и возвращено похищенного имущества на 65 тыс. руб.¹. Особенно в осаждённом г. Ленинграде процветало большое количество бандформирований, из которых в первом полугодии 1944 г. 41 было ликвидировано силами сотрудников ОВД. Важно отметить, что благодаря активной работе сотрудников ленинградской милиции раскрываемость уголовных дел значительно повысилась, а общее количество уголовных преступлений существенно снизилось.

Определённая роль в борьбе с правонарушениями отводилась деятельности участковых уполномоченных, поскольку именно они пребывали первыми на места преступлений или происшествий, совершённых или произошедших на их участке. *E.g.*, 20 ноября 1941 г. участковый уполномоченный Г.Я. Венедиктов во время интенсивного налёта вражеской авиации, получив контузию и рискуя своей жизнью, извлёк из-под обломков дома девочку и военнослужащего. На следующий день он вынес из повреждённого бомбоубежища 10 человек, а 4 апреля 1942 г. извлёк из-под обломков дома тяжелораненого офицера, оказал помощь и отправил в медицинские учреждения 25 человек.

Нередко сотрудникам милиции приходилось спасать и утопающих. *E.g.*, 12 марта 1943 г. находясь на посту, на берегу р. Невы милиционер М.Р. Прохорцев заметил оказавшуюся в воде гражданку. Он, рискуя жизнью, не задумываясь, бросился на помощь женщине и, вытащив её в бессознательном состоянии из воды, отправил её в лечебное учреждение, затем он вернулся на свой пост и продолжил нести службу до конца смены.

В этих непростых условиях боевая подготовка личного состава ленинградской милиции никогда не прерывалась, поскольку именно от уровня подготовки, профессионализма и компетентности сотрудников милиции зависела результативность их служебной деятельно-

¹ См.: Гриднев В.П. Подвиг ленинградской милиции в обороне города на Неве (1941–1944) // Управленческое консультирование. 2018. № 2 (110). С. 104, 106. DOI: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2018-2-100-107>.

сти. Особое внимание на протяжении всей войны уделялось огневой и физической подготовке личного состава милиции.

Сотрудники ленинградской милиции, нёсшие свою нелёгкую службу в блокадном городе, снабжались продуктами на общих условиях по рабочим карточкам. Продолжительность службы составляла для рядового состава по 14–16 часов, а для командного состава по 18–20 часов в сутки. В условиях постоянного недоедания и истощения значительное количество служащих не выходило на службу, а нередко встречались и случаи летального исхода.

В заключение необходимо отметить, что, несмотря на невероятно тяжёлые условия Великой Отечественной войны, весь личный состав милиции с честью и достоинством выполнял свой профессиональный и гражданский долг. Мы видим, что героические и отважные поступки служащих находили своё место не только в военных действиях на фронтовых рубежах, но и при обеспечении сотрудниками общественного порядка в городах. Героизм, патриотизм, высокое мужество и бесстрашие показали сотрудники милиции в борьбе с гитлеровскими захватчиками. История помнит и всегда будет хранить в себе миллионы подвигов сотрудников органов внутренних дел в годы Великой Отечественной войны¹.

¹ Цыганков С., Колобков П. «Шла война народная». Краткий очерк о деятельности калининской милиции в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. / Под ред. И.М. Соловьева; УВД Калининского облисполкома. Калинин, 1975. С. 201.

Библиографический список

1. *Гребенкин М.Ю., Миронов С.Н.* Деятельность органов внутренних дел Татарстана в годы Великой Отечественной войны // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2019. № 3 (37). С. 256–263.
2. *Гриднев В.П.* Подвиг ленинградской милиции в обороне города на Неве (1941–1944) // Управленческое консультирование. 2018. № 2 (110). С. 100–107. DOI: <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2018-2-100-107>.
3. *Емелин С.М.* Неизвестные стороны деятельности органов внутренних дел в годы Великой Отечественной войны (1941–1945) // Военно-юридический журнал. 2009. № 5. С. 29–32.
4. *Жуков Г.К.* Воспоминания и размышления: в 3 тт. Т. 2. М.: Изд-во Агентство печати Новости, 1986. 256 с.
5. *Прокофьев В.В.* Органы внутренних дел Тульской области в годы Великой Отечественной войны // Современные проблемы права, экономики и управления. 2016. № 2 (3). С. 362–368.
6. Указ Президиума Верховного совета СССР «Об объединении Народного Комиссариата внутренних дел СССР и Народного Комиссариата государственной безопасности СССР в единый Народный Комиссариат внутренних дел СССР» от 20 июля 1941 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного совета СССР. 1941. № 33.
7. *Цыганков С., Колобков П.* «Шла война народная». Краткий очерк о деятельности калининской милиции в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. / Под ред. *И.М. Соловьева*; УВД Калининского облисполкома. Калинин: Калининское книжное издательство, 1975. 236 с.
8. *Эриашвили Н.Д.* Подвиг советской милиции в годы Великой Отечественной войны // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 5. С. 5–10.

*А.Г. Рагуништейн**

ИНСТИТУТ СЕЛЬСКИХ ИСПОЛНИТЕЛЕЙ В СССР В 1924–1972 ГГ.

Аннотация: Статья посвящена истории участия граждан в охране правопорядка в сельской местности. В ней рассмотрен институт сельский исполнитель, которые оказывали помощь милиции в охране правопорядка. Дается анализ причин создания института сельских исполнителей и особенностей их правового статуса.

Ключевые слова: сельский исполнитель, преступность, правопорядок.

*A.G. Ragunshstein**

THE INSTITUTE OF RURAL BAILIFFS IN THE USSR IN 1924–1972S

Abstract: This article is devoted to the history of participation of citizens in protection of law and order in rural areas. There are considered the institute of rural bailiff, who assisted *militsiya* in protection of law and order. The author has given the analysis of the reasons of creation of an institute of rural bailiff and features of their legal status.

Key words: rural bailiff, criminality, law and order.

Советский опыт привлечения граждан к охране общественного порядка и оказания помощи милиции изучен в современной научной литературе довольно подробно¹. Однако в стороне остался институт сельских исполнителей, существовавший в 1924–1972 гг. в СССР. Это

* *Рагуништейн Арсений Григорьевич, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Курский государственный университет». Электронная почта: arseniyalfa@mail.ru; ragunshsteyn@gmail.com.*

* *Ragunshstein Arsenii Grigor'evich, candidate of historical sciences, associate professor, associate professor at the department of constitutional and administrative law, Kursk State University.*

¹ См., например: Евсеев Е.А. Политика руководства Кемеровской области по вопросам привлечения граждан региона к охране общественного порядка (конец 1950-х–1960-х гг.) // Право и образование. 2018. № 12. С. 176–181; Коровин В.В., Леонова Е.Л. Участие студенческой молодежи курских вузов в охране общественного порядка (1960–80 годы) // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2017. Т. 7. № 4 (25). С. 167–174; Рагуништейн А.Г. Участие граждан в охране правопорядка: история и современность // История, теория, практика российского права. 2018. № 11. С. 136–160; Ремнева С.В. Участие населения в работе правоохранительной системы в период хрущёвской «оттепели» // Вестник Екатеринбургского института. 2016. № 3 (35). С. 50–54.

один из немногих примеров, когда советское государство отказалось от принципа добровольности при привлечении граждан к охране правопорядка для решения проблемы борьбы с преступностью в сельской местности.

В 1921 г. X съезд РКП(б) объявил о переходе к Новой экономической политике, которая предполагала кардинальное изменение экономических отношений в стране. Государство сделало существенные послабления для частных предпринимателей и отказалось от политики «военного коммунизма». Это благоприятно сказалось как на промышленном производстве в городах, так и на сельскохозяйственном производстве. Крестьяне, получив право реализовывать свои товары в городе, смогли увеличить прибыльность своих домохозяйств. В сочетании с введением фиксированного продовольственного налога, это существенно расширило экономические возможности русской деревни.

Однако у НЭПа были и отрицательные стороны, затронувшие и деревню. Прежде всего, это расслоение крестьянства и усиление социальной напряжённости. Многие крестьяне, демобилизовавшиеся из Красной Армии после окончания Гражданской войны, возвратившиеся домой, столкнулись с потерей ориентиров и разочарованием в идеалах Революции. Как результат — обострение негативных явлений в деревне: пьянства и преступности.

НЭП вызвал оживление преступного мира. Произошла криминализация общественного сознания, вызванная волной безработицы. В обществе за преступниками закрепился устойчивый романтический ореол. В то же время, Новая экономическая политика создала условия для обогащения значительной части крестьянства, что порождало недовольство среди бедняков и середняков.

Воплощением тихого недовольства крестьянского населения являлось увеличение размеров пьянства. Если принять уровень расходов среднестатистической рабочей семьи на спиртные напитки в 1922 г. за 100%, то в 1923 г. это показатель составил 166,7%, в 1924 г. — 466,7%, в 1925 г. — 1222,3%, а в 1926 г. — 1344,5%, в 1927 г. — 1760%. Показатели потребления алкоголя на душу населения тоже были впечатляющими. В РСФСР на человека в 1924–1925 гг. приходилось 0,48 л. водки, в 1925–1926 гг. — 1,85 л., в 1926–1927 гг. — 3,2 л., в 1927–1928 гг. — 4,06 л., а в 1928–1929 гг. — 4,18 л.¹ Эти показатели не включали потребление самогона, пива, вина и других алкоголесодержащих напитков. Таким образом, темпы алкоголизации населения после отмены «сухого закона» были просто ужасающими.

¹ Панин С.Е. «Пьяная» преступность в России в 1920-е гг. // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2009. Т. 11. № 2. С. 121.

Увеличение потребления алкоголя привело в 1920-х гг. к росту числа мелких преступлений и в городе, и в деревне. Число преступлений, совершённых в состоянии алкогольного опьянения, выросло в 1925–1928 гг. в 6 раз. В деревне этот показатель был ещё выше — в 7,5 раз¹.

Аналогичные процессы происходили и с преступностью. *E.g.*, в Курской губернии, где с 1920 г. начался бурный рост бандитизма, участились убийства и грабежи. В сводках ВЧК фиксировалось скопление вооружённых дезертиров в Курской и Воронежской губерниях. Только в январе-августе 1921 г. в Белгородском уезде Курской губернии были зафиксированы 27 случаев бандитизма².

После проведённой в 1921 г. амнистии многие бандиты сложили оружие и сдались правоохранительным органам. Однако это было временное облегчение, поскольку вскоре бандитские шайки снова появились во многих частях страны. Органы ВЧК и милиции не справлялись с ситуацией. Многие преступления оставались нераскрытыми.

Как отметил С.А. Федоренко, в процессе реорганизации милиции в 1922–1923 гг. произошло сокращение её численности. В результате, ей не удалось взять под полный контроль криминогенную ситуацию в стране. Помимо сокращения численности, занятость сотрудников милиции осложнилась проблемами текущего администрирования и различными побочными занятиями. Решив в ходе Гражданской войны проблему «политического» бандитизма, милиция не смогла справиться с обычной преступностью³. Из-за повышенного внимания милиции к наиболее опасным формам преступности за пределами внимания милиции остались такие формы преступности, как хулиганство, которое приобрело широкое распространение.

Попытки переломить ситуацию не всегда оказывались успешными. В середине 1920-х гг. произошло резкое увеличение числа преступлений. Увеличилось число грабежей, краж, конокрадства. В обзоре ОГПУ за 1926 г. криминогенной ситуации в стране указывалось, что губернии Центральной России по-прежнему представляют собой районы активного бандитизма. Наибольшее число вооруженных ограблений приходилось на Тамбовскую, Воронежскую и Курскую

¹ Там же. С. 121.

² Ельчанинов П.М. Преступность в российской провинции в период Новой экономической политики Советского государства, 1921–1928 гг. (на материалах Курской губернии) // Власть. 2018. № 1. С. 171.

³ Федоренко С.А. Борьба с преступностью и охрана общественного порядка в Кубано-Черноморье (1920–1928 гг.) // Вестник Чувашского университета. 2010. № 1. С. 80.

губернии. Всего в этих районах в ноябре 1926 г. действовало 19 банд (95 чел.). Вооружённые налётчики осуществляли вооружённые нападения на граждан, почтовые отделения, кооперативы, советские учреждения. Нередко они сопровождались убийствами¹.

Государству требовались срочные меры для изменения криминальной ситуации, особенно на селе. Сил милиции для этого было явно недостаточно. В этой связи государство обратилось к дореволюционному опыту. Поскольку ранее правоохранные функции в деревнях выполняли сами крестьяне, выбирая из своей среды сельских старост, десятских и сотских, то этот опыт оказался востребован в Советской России.

Предвестниками появления института сельских исполнителей стало создание в 1920 г. Комитетов бедноты, которые должны были оказывать помощь органам власти в проведении государственной политики, бороться с бандитизмом и контрреволюционными заговорами, проводить учёт кулаков, инвентаризацию имущества на предмет выявления излишков с их последующей конфискацией в пользу безземельных и малоземельных крестьян, проводить продрозвёрстку, контролировать деятельность сельских советов, *etc.* Среди правоохранных функций, которые на них возлагались, было информирование местных структур о случаях нарушения правопорядка, надзор за общественным порядком, помощь милиции в борьбе с преступностью и ликвидации бандитских формирований². Постановлением СНК СССР от 15 апреля 1921 г. члены комбедов зачислялись на службу в милицию, подчиняясь начальникам уездных милиций³.

Другой формой содействия милиции в начале 1920-х гг. стало создание ночной охраны. Эти добровольные объединения из числа крестьян вели борьбу с кражами, особенно с конокрадством, боролись с хулиганством и другими мелкими преступлениями. Однако эти формирования возникали стихийно, по мере необходимости, и не были постоянными. Это не могло устраивать советские органы власти, которые таким образом лишались постоянной поддержки в борьбе с преступностью.

Чтобы упорядочить деятельность вспомогательных правоохранных формирований на селе 27 марта 1924 г. был издан Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях». Обосновывая необходимость введения данного института, законодатели указали,

¹ Ельчанинов П.М. Указ. соч. С. 173.

² Калашник М.В. Генезис форм взаимодействия милиции и населения // Проблемы правоохранных деятельности. 2013. № 2. С. 127.

³ См.: Там же. С. 127–128.

что «в целях успешного и своевременного выполнения сельскими советами заданий по охране общественного порядка, личной и имущественной безопасности граждан, по благоустройству и по развитию общественной самодеятельности при сельских советах состоят сельские исполнители» (п. 1). На период исполнения своих обязанностей сельские исполнители наделялись статусом должностного лица (п. 8). Для этого им выдавались сельскими советами удостоверения, подтверждающих их полномочия (п. 9)¹.

Чтобы отличить сельского исполнителя от обычного крестьянина, в декабре 1926 г. приказом НКВД был введён специальный знак. Его передавали в порядке очередности от одного сельского исполнителя к другому.

Для осуществления возложенных на них функций сельские исполнители получили право по поручению сельских советов исполнять законные приказы о задержании, охране и конвоировании граждан (п. 2)². *De facto* они получили те же процессуальные права, что и сотрудники советской милиции. Декрет оставил за скобками вопрос об ограничениях при применении данных мер, поскольку прямо не указывал, какими методами должны были исполняться данные приказы.

Исходя из принципа равенства, сельскими исполнителями должны были становиться в порядке очередности все граждане мужского пола в возрасте от 20 до 50 лет и женщины в возрасте от 25 до 45 лет, не лишённые избирательных прав по ст. 65 Конституции РСФСР³. Таким образом, из числа сельских исполнителей исключили лиц, использовавших в хозяйстве наёмный труд (кулаков), купцов, торговцев, монахов и священнослужителей, бывших полицейский и жандармов, душевнобольных и умалишённых, а также лиц, состоявших под опекой и лиц, ранее осуждённых за совершение преступлений. Подобные ограничения вполне вписывались в представление революционной законности первых лет советской власти и, учитывая характер советского государства, были вполне обоснованными. Кроме того, декрет установил возможность освобождения от исполнения обязанностей сельских исполнителей тех лиц, которые в силу ряда причин не могли выполнить возложенные на них обязанности (инвалидность, беременность, *etc.*) (п. 6)⁴.

¹ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР «О сельских исполнителях» от 27 марта 1924 г. (утратил силу) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1924. № 28. Ст. 266.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

Издание Декрета «О сельских исполнителях» не было первой попыткой привлечь крестьянские массы к участию в охране общественного порядка. Опыт подобного рода в крупных городах уже имелся. Комсомольский и партийный актив включился в деятельность различных комиссий по поддержанию правопорядка на добровольных началах. Однако на селе о принципе добровольности решили не вспоминать, поскольку крестьянство не слишком активно поддерживало власть большевиков в первые годы их правления.

В начале 1930-х гг. в правовой статус сельских исполнителей решили внести определённые изменения. 10 мая 1932 г. было издано новое Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях». На этот раз задачей сельских исполнителей должно было стать¹:

- 1) обеспечение революционного порядка и общественной безопасности;
- 2) охрана государственного и общественного имущества;
- 3) обеспечение санитарного состояния и благоустройства на территории сельсовета;
- 4) осуществление практических мероприятий по проведению в жизнь законов и постановлений сельсоветов и вышестоящих органов.

Поскольку круг задач, стоявших перед сельскими исполнителями, существенно расширился, они были обязаны оказывать содействие сельским советам в деле:

- а) проведения избирательной кампании советов;
- б) объявления гражданам распоряжений органов власти;
- в) надзора за порядком на соответствующей территории и принятия мер к восстановлению нарушенного порядка;
- г) наблюдения за чистотой и санитарным состоянием селения, исправным состоянием дорог и за состоянием мелиоративных сооружений;
- д) наблюдения за выполнением установленных противопожарных правил;
- е) охраны государственного и общественного имущества, а также ценностей, препровождаемых государственными и общественными организациями;
- ж) сопровождения и препровождения в сельсовет лиц, задержанных органами милиции и другими уполномоченными на это должностными лицами;

¹ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях» от 10 мая 1932 г. (утратило силу) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1932. № 44. Ст. 194.

з) наблюдения за порядком в общественных местах и других местах массового скопления граждан;

и) надзора за проведением в жизнь обязательных постановлений и составления протоколов об их нарушении.

к) сообщения сельсовету или милиции обо всех совершённых преступлениях или происшествиях и принятие мер к задержанию преступников, а также охране следов преступления;

л) сообщения сельсовету или органам милиции об изготовлении и хранении самогона, о торговле им, а также о незаконной торговле спиртными напитками (шинкарство);

м) участия в выполнении приговоров, решений и определений судов» (п. 10)¹.

Данный перечень не был исчерпывающим. Сельские советы с разрешения районных исполкомов получили право возлагать на сельских исполнителей и дополнительные обязанности (п. 11)². Это было крайне удобно, поскольку позволяло использовать их при решении неограниченного круга задач, без внесения изменений в действующее законодательство.

Сельские исполнители по-прежнему несли ответственность перед сельсоветом. В отличие от Декрета 1924 г., в Постановлении 1932 г. прямо указывалось, что «при проведении работы по обеспечению революционного порядка и общественной безопасности и охране государственного и общественного имущества, сельские исполнители, действуя совместно с органами милиции, руководствуются при этом указаниями этих органов» (п. 2)³. Кроме того, на милицию возложили обязанности инструктировать сельских исполнителей о порядке исполнения ими обязанностей, в соответствии с действующим законодательством. Другими словами, сельские исполнители ставились под прямой контроль местной милиции, чего ранее не предполагалось. Это положение ликвидировало возможность самостоятельных действий сельских исполнителей в рамках правоохранительных функций, которые на них возлагались.

Кроме того, были введены ограничения численности сельских исполнителей в тех районах, где уже была проведена коллективизация. На 75 крестьянских дворов должен был быть 1 сельский исполнитель, а в районах, где коллективизация проведена не была, 1 на 50 дворов (п. 3)⁴. Государство *de facto* признавало, что степень социаль-

¹ Там же.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

ной и криминальной опасности была выше в регионах, где не была закончена коллективизация крестьянских хозяйств.

Также был расширен круг лиц, которым запрещалось занимать должность сельских исполнителей. К ним добавили лиц, ограниченных по суду в праве занимать государственные должности и сосланных и высланных по суду или в административном порядке, находившихся под судом и следствием, имевших судимость, не снятую в установленном порядке (п. 5)¹. Этих изменений требовали обстоятельства начавшихся в стране внесудебных репрессий, по которым значительная часть крестьянского населения была насильственно переселена или выслана из мест постоянного проживания в ходе раскулачивания. Данная многочисленная категория (раскулаченные) не могла, с точки зрения советского государства, считаться благонадёжной частью крестьянского общества. Передавать им властные полномочия было невозможно в силу их особого статуса, хотя формально преступниками они не являлись.

Поскольку имевшиеся ограничения ставили в неравное положение обычных крестьян и «пораженцев», законодатели попытались разрешить данную проблему своеобразным способом. Освобождённые от обязанностей сельских исполнителей граждане, лишённые прав по п.п. «а»-«д» ст. 69 Конституции РСФСР, облагались специальным местным сбором (п. 9)². Законодатели пытались соблюсти принцип справедливости при распределении обязанности по охране правопорядка. Тот, кто не мог в силу правового статуса непосредственно исполнить обязанности, обременялся сборами в пользу государства.

С 1932 г. перечень лиц, освобождаемых от несения службы сельским исполнителем, существенно расширился. От неё освобождались лица, которые не могли этого сделать в силу условий их работы, состояния здоровья, семейного положения и других причин. Точный перечень органы милиции согласовывали с Народным комиссариатом труда, Наркоматом земледелия, Колхозцентром и другими органами государственной власти (п. 5)³. Кроме того, в интересах колхозов от службы сельскими исполнителями освобождались члены правления, заведующие отраслями хозяйств, заведующие товарными фермами, бригадиры (п. 6)⁴. В целом, это была достаточно большая группа лиц. Другими словами, нагрузка на крестьян была неравнозначной. При

¹ Там же.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

этом чтобы не отвлекать колхозников от выполнения их основных обязанностей, Постановление требовало, чтобы при даче отдельных поручений сельским исполнителям сельсоветы учитывали возможность их выполнения в нерабочее время (п. 6)¹. Исходя из этого, помимо выполнения дополнительных обязанностей сельских исполнителей, крестьяне должны были выполнять свои прямые хозяйственные обязанности. Это позволяло привлекать крестьян к охране правопорядка без отрыва от производства, что было крайне важно в условиях выполнения хозяйственных планов первых пятилеток.

Чтобы хоть как-то смягчить положение сельских исполнителей, срок исполнения ими полномочий, по усмотрению сельсовета, сокращался до двух-трёх месяцев (п. 7)², а время выполнения обязанностей приравнялось к обычной работе и учитывалось при начислении трудовой (п. 8)³.

По мере окончания коллективизации и снижения преступности в сельской местности необходимость в институте сельских исполнителей постепенно исчезала. Сплошная коллективизация крестьянских хозяйств поставила их под полный контроль правлений колхозов и совхозов. Параллельно шло усиление органов НКВД, в том числе в сельской местности. Всё это позволило начать постепенный отказ от обязательного привлечения крестьян к службе в качестве сельских исполнителей.

20 марта 1936 г. было издано новое Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях». Цель деятельности сельских исполнителей осталась прежней, однако их число существенно сокращалось. Согласно новому Положению, в населённых пунктах, где находились сельские советы, полагался 1 сельский исполнитель на 300 жителей, а в остальных населённых пунктах — 1, вне зависимости от численности проживающих (п. 2)⁴. Были уточнены сроки полномочий сельских исполнителей — три месяца (п. 3)⁵. Это позволило унифицировать период наделения исполнителей властными полномочиями, которые были ранее размытыми, что приводило к неравенству в сроках исполнения обязанностей.

¹ Там же.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях» от 20 марта 1936 г. (утратило силу) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1936. № 7. Ст. 40.

⁵ Там же.

Произошли определённые изменения в порядке назначения сельских исполнителей. По новым правилам кандидатов выдвигало правление колхоза. Однако при этом необходимо было по-прежнему учитывать интересы колхоза (п. 4)¹. Чтобы не допустить уклонений от исполнений обязанностей сельского исполнителя, Положение 1936 г. ввело для таких лиц уголовную ответственность (п. 13)².

Практически без изменений остался перечень лиц, которых не могли назначать на должности сельских исполнителей. Единственным уточнением было то, что в перечень «ограниченцев» попали сосланные и высланные по решению Особого совещания при НКВД СССР³.

Все, кто был ограничен в возможности занять должность сельского исполнителя, должны были вносить специальный местный сбор в размере 30–50 руб. в год с каждого лица (п. 5)⁴. Впрочем, этот сбор просуществовал недолго и был отменён решением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 марта 1937 г. «Об изменении законодательства РСФСР в связи с отменой особого сбора с лиц, не могущих назначаться сельскими исполнителями»⁵.

Чтобы хоть как-то облегчить службу сельского исполнителя п. 11 Положения от 1936 г. требовал от сельсовета освобождать их от исполнения любых других обязанностей⁶.

Коррекцию подвергся перечень обязанностей, которые возлагались на сельских исполнителей. Положение 1936 г. обязывало их оказывать содействие милиции в следующих мероприятиях⁷:

«а) в обеспечении общественного порядка на территории населенного пункта;

б) в борьбе с хулиганством и другими преступлениями, в частности путём сообщения органам милиции обо всех преступлениях и происшествиях;

в) в наблюдении за охраной государственного колхозного, кооперативного и другого общественного имущества;

¹ Там же.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об изменении законодательства РСФСР в связи с отменой особого сбора с лиц, не могущих назначаться сельскими исполнителями» от 10 марта 1937 г. (утратило силу) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1937. № 4. Ст. 20.

⁶ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях» от 20 марта 1936 г. (утратило силу) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1936. № 7. Ст. 40.

⁷ Там же.

г) в сопровождении арестованных до ближайшего пункта, в котором они могут быть сданы милиции, или до места лишения свободы;

д) наблюдение за противопожарным и санитарным состоянием населённого пункта;

е) в приведении мероприятий по борьбе с нарушениями обязательных постановлений;

ж) в исполнении приговоров, решений и определений судов» (п. 8).

При этом возложение любых обязанностей вне установленного перечня было категорически запрещено (п. 9)¹.

Сельские исполнители были избавлены от обязанности участвовать в проведении избирательных компаний Советов, объявлять гражданам распоряжения органов власти, надзирать за проведением в жизнь обязательных постановлений, протоколов и выполнять другие поручения сельских Советов. Однако важнее то, что отныне сельские исполнители лишались права задерживать преступников и охранять места совершения преступлений. Они могли лишь оказать помощь милиции в конвоировании задержанного преступника, но проявлять самостоятельную инициативу не имели права. *De facto* это сводило сельского исполнителя к роли статиста и помощника сотрудникам милиции. Всякая инициатива со стороны сельского исполнителя отныне считалась незаконной.

Ещё одним новшеством стало введение для сельского исполнителя, помимо удостоверения, ещё и специального нагрудного знака (п. 12)². Это позволяло подчеркнуть особый статус сельского исполнителя, ввиду отсутствия у них специализированной формы.

Несмотря на столь серьёзные изменения статуса сельского исполнителя, этот институт существовал в РСФСР довольно длительный период времени. Постановление «О сельских исполнителях» от 20 марта 1936 г. было отменено лишь Указом Президиума Верховного Совета РСФСР «О признании утратившими силу законодательных актов РСФСР в связи с введением в действие Законов РСФСР «О районном Совете депутатов трудящихся РСФСР» и «О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР»» от 11 августа 1972 г.³.

¹ Там же.

² Там же.

³ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О признании утратившими силу законодательных актов РСФСР в связи с введением в действие Законов РСФСР «О районном Совете депутатов трудящихся РСФСР» и «О городском,

Таким образом, за период своего существования в 1924–1972 гг. институт сельских исполнителей претерпел существенные изменения. Сельские исполнители — это крайне важный и незаслуженно забытый институт, оказавший существенное влияние на поддержание правопорядка в нашей стране. Его первоначальным предназначением было укрепление законности и правопорядка в сельской местности, где органы советской милиции в 1920-х гг. были достаточно слабы. С этой миссией сельские исполнители вполне справились. Как результат, уже в 1932 и 1936 гг. их численность и полномочия стали постепенно сокращаться. Стоит отметить, что, в том числе и благодаря деятельности сельских исполнителей, преступность в крестьянской среде в 1920–1930-х гг. сокращалась, а успешное сотрудничество с милицией и органами государственной безопасности позволило решить борьбу бандитизма и осуществить сплошную коллективизацию. Фактически, государство вынуждало само крестьянство выделять из своей среды на ротационной основе представителей для решения подобных проблем. Это было крайне выгодно, поскольку крестьяне лучше знали свою среду, что позволяло им быстро выявлять преступников и правонарушителей. Кроме того, государству не требовалось дополнительно оплачивать труд сельских исполнителей, а это было немаловажно в первые десятилетия советской власти, когда страна возрождалась после разрухи Первой мировой и Гражданской войны. Интересен также тот факт, что параллельно в городах действовали различные правоохранительные формирования из числа рабочих, студентов и партийных активистов: Бригады содействия милиции, Общества содействия милиции, Добровольные народные дружины. Они выполняли схожие с сельскими исполнителями функции на добровольных началах, что отличает их от коллег по сельской местности.

Библиографический список

1. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР «О сельских исполнителях» от 27 марта 1924 г. (утратил силу) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1924. № 28. Ст. 266.

2. *Евсеев Е.А.* Политика руководства Кемеровской области по вопросам привлечения граждан региона к охране общественного порядка (конец 1950-х–1960-х гг.) // Право и образование. 2018. № 12. С. 176–181.

3. *Ельчанинов П.М.* Преступность в российской провинции в период Новой экономической политики Советского государства, 1921–

районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР» от 11 августа 1972 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1972. № 33. Ст. 824.

1928 гг. (на материалах Курской губернии) // Власть. 2018. № 1. С. 170–175.

4. *Калашиник М.В.* Генезис форм взаимодействия милиции и населения // Проблемы правоохранительной деятельности. 2013. № 2. С. 126–130.

5. *Коровин В.В., Леонова Е.Л.* Участие студенческой молодёжи курских вузов в охране общественного порядка (1960–80 годы) // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2017. Т. 7. № 4 (25). С. 167–174.

6. *Панин С.Е.* «Пьяная» преступность в России в 1920-е гг. // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2009. Т. 11. № 2. С. 121–126.

7. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях» от 10 мая 1932 г. (утратило силу) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1932. № 44. Ст. 194.

8. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских исполнителях» от 20 марта 1936 г. (утратило силу) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1936. № 7. Ст. 40.

9. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об изменении законодательства РСФСР в связи с отменой особого сбора с лиц, не могущих назначаться сельскими исполнителями» от 10 марта 1937 г. (утратило силу) // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1937. № 4. Ст. 20.

10. *Рагуништейн А.Г.* Участие граждан в охране правопорядка: история и современность // История, теория, практика российского права. 2018. № 11. С. 136–160.

11. *Ремнева С.В.* Участие населения в работе правоохранительной системы в период хрущёвской «оттепели» // Вестник Екатеринбургского института. 2016. № 3 (35). С. 50–54.

12. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О признании утратившими силу законодательных актов РСФСР в связи с введением в действие Законов РСФСР «О районном Совете депутатов трудящихся РСФСР» и «О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР»» от 11 августа 1972 г. (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1972. № 33. Ст. 824.

13. *Федоренко С.А.* Борьба с преступностью и охрана общественного порядка в Кубано-Черноморье (1920–1928 гг.) // Вестник Чувашского университета. 2010. № 1. С. 78–90.

*О.Л. Вербина**

ИСТОРИЧЕСКАЯ РЕТРОСПЕКТИВА СОЗДАНИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ МИЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДВИЖЕНИЯ В РОССИИ

Аннотация: В статье рассматривается история создания органов безопасности дорожного движения в России, предпосылки и причины зарождения специализированной структуры в сфере контроля за дорожным движением. Анализируются отдельные нормативные акты, регулирующие уличное движение в советский период развития российского государства, нормы которых действуют и в настоящее время. Исторический опыт правового регулирования в сфере дорожного движения в России позволил извлечь уроки для разработки нормативной базы безопасности движения, которая сохранилась во многом и до наших дней.

Ключевые слова: история милиции, ГИБДД, транспортное средство, дорожное движение, обеспечение безопасности дорожного движения.

*O.L. Verbina**

THE HISTORICAL RETROSPECTIVE OF CREATION OF MILITSIYA OFFICES FOR ENSURING TRAFFIC SAFETY IN RUSSIA

Abstract: The author discusses the history of the creation of road traffic safety agencies in Russia, the background and causes of the emergence of a specialized structure in the field of traffic control. The author analyzed the separate regulatory acts regulating traffic in the Soviet period of development of the Russia, the norms of which are still in effect. The historical experience has allowed drawing of legal regulation in the field of road traffic in Russia, taking lessons for the development of a regulatory framework for traffic safety, which has been preserved in many respects to the present day.

Key words: militsiya history, General Administration for Traffic Safety of the Ministry of Internal Affairs of Russia, vehicle, traffic, road traffic safety.

Как справедливо отмечает В.В. Зиновенко, процесс дорожного движения затрагивает *de facto* все сферы жизнедеятельности человека и является неотъемлемым условием развития современного общества.

* *Вербина Оксана Леонидовна, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры финансового и предпринимательского права ФГБОУ ВО «Курский государственный университет». Электронная почта: oxana_71@mail.ru.*

* *Verbina Oksana Leonidovna, candidate of historical sciences, associate professor, associate professor at the department of financial and business law, Kursk State University.*

Несмотря на бесспорное и очевидное положительное значение этого процесса, усложняются складывающиеся в нём взаимосвязи. Это приводит к дорожно-транспортным происшествиям, травмам и гибели людей, и определяет необходимость постоянного совершенствования правового регулирования безопасности дорожного движения¹.

Для выработки оптимальных предложений и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования, определения тенденции развития на определённых исторических этапах необходимо обращаться к историческому опыту. В Российской Федерации система обеспечения безопасности движения автомобильного транспорта начала формироваться ещё в советский период. Это связано с тем, что темпы автомобилизации на данном этапе развития государства уже достигли высокого уровня. Возникла необходимость создания специального государственного органа, который бы обеспечивал и контролировал безопасность дорожного движения. Таким органом и стала Государственная инспекция безопасности дорожного движения, основной задачей которой являлась борьба с авариями на дорогах.

Совершенствование законодательства, регулирующего безопасность дорожного движения, в том числе осуществляется через изучение документов, которые регламентировали деятельность по поддержанию правового порядка на дорогах России с тех времён, когда автомобильного транспорта ещё не было. С древнейших времён существовали транспортные средства, которые зачастую совершали аварии. Государство не оставляло данную проблему без внимания. Вопросы безопасности дорожного движения беспокоили людей ещё в древности. *E.g.*, первые известные правила дорожного движения ввёл император Гай Юлий Цезарь в 50-х гг. *AD*. Согласно им, в г. Риме был запрещён проезд экипажей, колесниц и частных повозок в рабочее время (с восхода солнца вплоть до двух часов до его захода), а на некоторых улицах действовало одностороннее движение. Приезжим полагалось оставлять свой транспорт за чертой города и далее перемещаться пешком либо наняв паланкин (носилки). На дорогах империи действовало левостороннее движение, чтобы правая рука (с оружием) была на всякий случай свободна. Для первой службы надзора за соблюдением данных правил был набран состав из вольноотпущенных пожарных, которых называли регулировщиками и обязали не допускать конфликты между владельцами транспортных средств. Для оперативного проезда нерегулируемых перекрёстков знатные граждане высы-

¹ Зиновенко В.В. Регулирование безопасности дорожного движения в Республике Беларусь: историко-правовой аспект // Вестник Воронежского института МВД России. 2017. № 2. С. 95.

лали вперёд скороходов, расчищавших улицы и организовавших свободный проезд.

В Средние века в Европе был установлен правосторонний разъезд рыцарей, закрепившийся и действующий по сей день в большинстве стран, в том числе в России. В Великобритании, Индии, Японии, Бирме и на Кипре действует левостороннее движение, взятое из правил, регулирующих движение судов.

Со временем во всех странах появлялись документы, устанавливавшие правила дорожного движения: утверждались особенности проезда перекрестков, необходимость сбрасывать скорость при приближении к перекрестку, запрет обгона на трудных участках дорог, вводилось преимущество пешехода на движение и приоритет движения крестного хода и похоронной процессии. Для контроля деятельности частных извозчиков были введены лицензии, получить которые можно было, только соответствуя требованиям к внешнему виду и соблюдая правила.

По мнению И.И. Талицкого, В.Л. Чугуева и Ю.Ф. Щербинина, история российского законодательства в области обеспечения безопасного дорожного движения берёт своё начало в XVII в.¹ Историко-правовой анализ актов того времени показывает, что принятие правовых актов, обеспечивавших безопасность дорожного движения, было вызвано строительством дорог, появлением различных видов транспортных средств (автомобили, велосипеды, трамваи), увеличением количества этих средств, а также перевозимых грузов и пассажиров². Уже в то время предусматривалось наказание для нарушителей: при первом задержании ограничивались внушением, за повторное нарушение нарушителя секли кнутом, а на третий раз ссылали на каторгу. С 1732 г. для «лихачей» предусматривалась смертная казнь. Существенное увеличение количества транспортных средств на рубеже XVIII–XIX вв. в России привело к росту происшествий с их участием, главной причиной которых являлись нарушения скоростного режима. Александр I в 1802 г. для их предупреждения издал Указ «О запрещении скорой езды». В нём впервые закреплялось положение об ответственности за превышение скоростного режима не только водителями, но и владельцами экипажей³.

Развитие железнодорожного транспорта стало причиной следующего этапа совершенствования нормативно-правового регулирова-

¹ Талицкий И.И., Чугуев В.Л., Щербинин Ю.Ф. Безопасность движения на автомобильном транспорте. М., 1988. С. 18.

² Зиновенко В.В. Указ. соч. С. 96.

³ Там же. С. 96.

ния правоотношений, возникающих в процессе дорожного движения. Активное строительство железных дорог приводило к их пересечению с автомобильными трассами. С 1860 г. в России стали появляться правила проезда через железнодорожные переезды¹. Под страхом уплаты штрафов гражданам запрещалось прогонять скот через необорудованные для этих целей места, перетаскивать волоком грузы через переезды. В случае порчи полотна нарушителя могли подвергнуть тюремному заключению.

Советская милиция с момента её создания в 1917 г. сразу же включилась в работу по охране правопорядка и поддержанию безопасности движения транспортных средств и пешеходов на улицах городов. Впервые в Советской России в декабре 1917 г. было разработано Положение об охране г. Петрограда, где вместе с широким кругом вопросов охраны общественного порядка определялась задача по обеспечению безопасности дорожного движения. Одним из направлений деятельности по охране общественного порядка предусматривалось наблюдение за безопасным движением пешеходов и транспортных средств. В октябре 1918 г. Народный комиссариат по внутренним делам и юстиции утвердил инструкцию «Об организации рабоче-крестьянской милиции»². В соответствии с положениями инструкции, наблюдение за исправным состоянием дорог, мостов, гатей, площадей, улиц относилось к ведению милиции. Показательно, что был закреплён и надзор за порядком уличного движения. В этот период времени в г. Петрограде функционировала специальная общественная организация «Друг общественного порядка». Её члены-дружинники обязаны были осуществлять охрану и порядок передвижения по улицам. *E.g.*, дружинники запрещали быструю езду; ограждали днём рогатками, а ночью фонарями обвалы, ямы, другие препятствия для движения; принимали меры к уборке упавших столбов, фонарей, павших животных, повреждённых экипажей; наблюдали за чистотой на улицах, должны были ставить в известность управления домами, где обнаруживались нечистоты. К их полномочиям относилось задержание автомобилей и экипажей при нарушении правил движения. Дружин-

¹ Суковицин В.И., Соколов В.И. Деятельность полиции России по обеспечению безопасности дорожного движения (1850–1868 гг.) // Информационный бюллетень Главного Управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения. 1999. № 8. С. 55.

² STOP-газета // Официальный орган Главного Управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения. 1996. № 7. С. 4.

ники должны были записывать их номера, номера трамваев и вагоно-
вожатых при несчастных случаях¹.

Важным этапом в совершенствовании организации дорожного движения и усилении надзора за движением транспортных средств явилось Постановление Исполкома Московского Совета «Об урегулировании автомобильного движения по городу Москве» от 28 мая 1920 г., где были утверждены новые правила движения и отменялись все изданные ранее нормативные акты.

На наш взгляд, несмотря на большое значение рассматриваемых правовых актов, в большей степени они имели локальное значение.

Первым наиболее масштабным нормативным документом, специально посвящённым безопасности дорожного движения, был Декрет Совета Народных Комиссаров «Об автодвижении по городу Москве и её окрестностям (Правила)» от 10 июня 1920 г.². Вопреки тому, что декрет локально относился только к одному региону страны, его отдельные положения действуют в других актах и по настоящее время. *E.g.*, в разделе, который касался номерных знаков, было указано, что каждый движущийся автомобиль должен иметь два печатных номерных знака. Водители обязаны содержать номера в исправности и чистоте для реализации их назначения: опознания на ходу машины спереди и сзади. Положение декрета, касавшееся регистрации автомобилей, предполагало, что каждое транспортное средство должно быть зарегистрировано в Транспортном отделе Московского Совдепа. В случае обнаружения незарегистрированного автомобиля, он подлежал аресту и немедленной передаче в один из гаражей Транспортного отдела как скрытый от учёта. Раздел, регулировавший водительские документы, обязывал всех водителей иметь при себе следующие документы: удостоверение личности и удостоверение экзаменационной комиссии при Транспортном отделе Московского Совдепа на право управления машиной. В соответствии с нормами специального раздела декрета, каждая автомашина, которая выпускалась из гаража на работу, сопровождалась путевым листом. Наряду с формальными и техническими нормами рассматриваемый документ содержал и конкретные требования по предотвращению опасности от автодвижения по улицам г. Москвы. *E.g.*, при отсутствии фонарей запрещалось ночью

¹ Вадило Д.В., Вербина О.Л. Развитие законодательства и деятельность органов безопасности движения автомобильного транспорта в России: историко-правовой аспект. Орёл, 2012. С. 7.

² Декрет Совета Народных Комиссаров «Об автодвижении по городу Москве и её окрестностям (Правила)» от 10 июня 1920 г. (утратил силу) // Известия ВЦИК. 13.06.1920. № 127.

развивать скорость больше 10 вёрст в час на автотранспорте. Также была запрещена езда левой стороной, обгон на узком месте, езда без глушителей, срезание углов, с милицейским свистком, как вызывавшая панику на улицах. Не допускалось оставлять автомобиль без присмотра на улице. На всех машинах обязательно должны были быть установлены звуковые сигналы. В соответствии с декретом, создавалась Автоинспекция Транспортного отдела Московского Совета рабочих и красноармейских депутатов. Инспекция становилась специальным органом, контролирующим исполнение правил, которые в нём закреплялись. Характерно, что обязанности и полномочия его сотрудников были довольно широки и нередко дублировались с обязанностями постовых милиционеров¹. Декретом были установлены также предельные ограничения скорости движения (автомобилей и мотоциклов — не больше 25 вёрст в час, грузовых автомобилей — не больше 15 вёрст в час). Важным моментом было то, что в декрете закреплялась административная ответственность за нарушения правил автомобильного движения. Транспортный отдел Московского Совета рабочих и красноармейских депутатов долгое время разрабатывал различные инструкции и постановления по вопросам дорожного движения. 22 ноября 1922 г. им была утверждена «Инструкция постовому милиционеру по порядку пользования жезлом». Согласно инструкции, в целях правильного урегулирования уличного движения всем постовым милиционерам вручались жезлы длиной около 11 вершков красного цвета с жёлтой рукояткой².

Анализ нормативных актов свидетельствует, что до конца 20-х гг. XX в. не существовало специальной службы по обеспечению безопасности дорожного движения. Развитие экономики Российской республики, в первую очередь автомобилестроения и всей автотранспортной инфраструктуры, остро ставили вопрос о её создании. В связи с этим в 1928 г. в Московском губернском административном отделе была введена должность инспектора по регулированию уличного движения, на которого возлагалась разработка рационального размещения транспортных линий в центре г. Москвы, установление мест стоянки такси, непосредственное наблюдение за уличным движением, *etc.* В том же году в качестве центрального органа, которое несло ответственность за содержание дорог и организацию автодвижения, было образовано Центральное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта. В 1929 г. в соответствии с Постановле-

¹ Вадило Д.В., Вербина О.Л. Указ. соч. С. 8.

² ГИБДД — 65 лет. Автолавка // Официальный орган Главного Управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения. 03.06.2001. С. 4.

нием ЦИК и СНК РСФСР «Об утверждении Положения о крайоблуправлениях», в их составе были созданы квалификационные комиссии для испытания водителей по трём категориям¹: для работы на автобусах, грузовых автомобилях и такси.

Ситуация на транспорте постоянно усложнялась, поэтому поставленные перед милицией ранее задачи по обеспечению безопасности уличного движения требовали новых мероприятий в этом направлении деятельности. В целях исполнения решения XVI съезда ВКП(б), НКВД РСФСР направил циркуляр «О мероприятиях по усилению охраны безопасности уличного движения» от 16 сентября 1930 г.², где предусматривалось в городах с интенсивным движением создание специальных инспекций по регулированию уличного движения по примеру городов Москвы и Ленинграда. К первоочередным мероприятиям по охране безопасности уличного движения относился точный учёт всех аварий вне зависимости от наличия или отсутствия жертв.

В 1930 г. было образовано Главное управление рабоче-крестьянской милиции³. Как отмечает В.Н. Соколов, на эту структуру возлагалось руководство и управление органами милиции и уголовного розыска по организации охраны общественного порядка и борьбе с преступностью. На местах были созданы одноимённые управления и отделы милиции. В их составе организовывались качественно новые подразделения — отделения по регулированию уличного движения, которые должны были вести учёт, анализировать и изучать причины дорожно-транспортных происшествий, пропагандировать безопасность дорожного движения. Принимаемые законодательные акты в сфере обеспечения безопасности и организации уличного движения касались технических вопросов. Ужесточение мер воздействия на нарушителей не всегда приносило должный результат. Поэтому с 1930-х гг. впервые широкомасштабно государственные органы обращают внимание на «человеческий фактор», *i.e.* на организацию работы с водителями. В 1931 г. были утверждены требования, предъявляемые к шоферу по выполнению им служебных обязанностей, и основные правила езды на автомобилях и мотоциклах в пределах СССР⁴.

¹ См. выпуск: STOP-газета // Официальный орган Главного Управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения. 1999. № 2.

² Там же.

³ Соколов В.Н. Деятельность милиции России по обеспечению безопасности дорожного движения (1917–1930 гг.) // Информационный бюллетень Главного Управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения. 2000. № 12. С. 22.

⁴ См.: Информационный бюллетень Главного Управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения. 1996. № 12. С. 2.

E.g., они запрещали водителю перед работой и в течение рабочего дня употреблять спиртные напитки и наркотики, разговаривать и курить во время движения. При Управлении рабоче-крестьянской милиции г. Москвы в мае того же года был образован отдельный отряд регулирования уличного движения (РУД). С ноября 1931 г. в структуре Управления милиции был организован Отдел регулирования уличного движения — ОРУД. На него возлагались такие задачи, как регулирование дорожного движения, проведение профилактической работы на автотранспортных предприятиях, пропаганда безопасности уличного движения. По примеру г. Москвы ОРУДы стали появляться во всех крупных городах, *e.g.*, в г. Новосибирске. Кроме административных мероприятий, Новосибирское руководство большое внимание уделяло работе по подготовке водителей, оснащению города средствами регулирования дорожного движения. *E.g.*, в милиции г. Новосибирска были организованы автомобильные курсы по обучению работников автомобильному делу. В первый набор курсы окончили 6 человек, а в следующий — 30¹. Большое значение в работе ОРУДа придавалось изготовлению, монтажу и установке на улицах городов дорожных знаков, светофоров и указателей. В г. Новосибирске в структуре ОРУДа было создано специальное подразделение — служба по разработке и установке дорожной сигнализации. Практически эта деятельность осуществлялась милицией впервые. Подобный опыт работы являлся примером для других крупных городов. Для обобщения опыта проводились специальные семинары и курсы.

В целях решительной борьбы с неправильным использованием автомобильного транспорта Постановлением Совнаркома СССР 5 ноября 1934 г. была создана Государственная автомобильная инспекция. В марте 1936 г. она вошла в структуру Главного управления рабоче-крестьянской милиции СНК СССР. 3 июля 1936 г. Совет Народных Комиссаров принял Постановление № 1182 «Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного Управления Рабоче-Крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР»². Основной задачей Госавтоинспекции являлась борьба с авариями. Всё остальные задачи: разработка техниче-

¹ ГИБДД — 65 лет. Автолавка // Официальный орган Главного Управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения. 03.06.2001. С. 4.

² Постановление Совета Народных Комиссаров Союза ССР «Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного Управления Рабоче-Крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР» от 3 июля 1936 г. № 1182 (утратило силу) // Сборник Законов СССР. 1936. № 36. Ст. 318а.

ских норм эксплуатации автотранспорта, контроль над подготовкой водителей и учёт автомобилей, — по-прежнему имели прикладное значение. Положение определило довольно широкий круг полномочий работников Госавтоинспекции. На них возлагались даже хозяйственные задачи: осуществление контроля над автомобильными хозяйствами, ремонтными мастерскими и заводами. Принятие данного документа показало, что проблема безопасности автомобильного движения приобрела общегосударственное значение. В стране начала формироваться единая транспортная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения. Уже в 30 гг. XX в. в нормативных актах советской России закреплялись нормы, регулировавшие деятельность органов безопасности дорожного движения, которые были положены в основу действующего законодательства.

Библиографический список

1. *Вадило Д.В., Вербина О.Л.* Развитие законодательства и деятельность органов безопасности движения автомобильного транспорта в России: историко-правовой аспект. Орёл: ОрЮОИ МВД России, 2012. 102 с.

2. Декрет Совета Народных Комиссаров «Об автодвижении по городу Москве и её окрестностям (Правила)» от 10 июня 1920 г. (утратил силу) // Известия ВЦИК. 13.06.1920. № 127.

3. *Зиновенко В.В.* Регулирование безопасности дорожного движения в Республике Беларусь: историко-правовой аспект // Вестник Воронежского института МВД России. 2017. № 2. С. 95–100.

4. Постановление Совета Народных Комиссаров Союза ССР «Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного Управления Рабоче-Крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР» от 3 июля 1936 г. № 1182 (утратило силу) // Сборник Законов СССР. 1936. № 36. Ст. 318а.

5. *Соколов В.Н.* Деятельность милиции России по обеспечению безопасности дорожного движения (1917–1930 гг.) // Информационный бюллетень Главного Управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения. 2000. № 12. С. 22.

6. *Суковичин В.И., Соколов В.И.* Деятельность полиции России по обеспечению безопасности дорожного движения (1850–1868 гг.) // Информационный бюллетень Главного Управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения. 1999. № 8. С. 134–138.

7. *Талицкий И.И., Чугуев В.Л., Щербинин Ю.Ф.* Безопасность движения на автомобильном транспорте. М.: Транспорт, 1988. 158 с.

*О.В. Белянская**

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ

Аннотация: Процесс формирования органов, обеспечивающих безопасность на транспорте, был начат в XVIII в. и активно продолжался в период с начала XIX в. и по настоящее время. Их развитие началось с Сенатского указа от 11 августа 1732 г., которым полиции было поручено выполнять обязанности по борьбе с наводнениями и наблюдению за содержанием мостов в надлежащей исправности. Автор констатирует, что история становления системы органов внутренних дел на транспорте имела длительный характер и составила основу для современной системы обеспечения правопорядка на транспорте. Современные органы внутренних дел на транспорте созданы 18 февраля 1919 г. на основании Постановления ВЦИК «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны». С этого момента началось становление особой структуры правоохранительных органов, имеющей особые цели и полномочия.

Ключевые слова: органы внутренних дел, органы внутренних дел на транспорте, воздушный транспорт, правоохранительная деятельность, Министерство внутренних дел Российской Федерации.

*O.V. Belyanskaya**

THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE LEGAL STATUS OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES ON TRANSPORT

Abstract: The process of formation of the body, ensuring transport safe, begins in the 18th and actively continues in the period from the first of the 19th to the present time. Their development began with the Senate decree on August 11, 1732, which instructed the police to carry out duties to combat flooding and monitor the maintenance of bridges in proper order. The author states that the history of the internal formation of the system of prevention of internal affairs agencies the new data had a long-term opportunity and was the basis for the protection of the modern system of law enforcement in transport safe. The modern internal affairs agencies on transport are created on February 18, 1919 on the basis of the resolution of VTsIK "About the organization of railway *militiya* and railway safe". From this moment begins the formation of a special structure of law enforcement agencies with special goals and powers.

Key words: internal affairs agencies, internal affairs agencies on transport, air transport, law-enforcement activity, Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

* *Белянская Ольга Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина». Электронная почта: 520877@mail.ru.*

* *Belyanskaya Olga Viktorovna, candidate of law sciences, assistant professor, professor at the department of theory and history of state and law, Tambov State University named after G.R. Derzhavin.*

В этом году органам внутренних дел, несущим свою службу на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта Российской Федерации, исполнилось 100 лет. Официальной датой образования транспортной полиции России считается 18 февраля 1919 г. В этот день ВЦИК РСФСР был подписан Декрет «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны»¹. С этого момента началось становление особой структуры правоохранительных органов с особыми целями и полномочиями.

Актуальность исследования органов внутренних дел на транспорте и их исторического пути развития обусловлена, во-первых, тем, что в Российской Федерации, как и в мире в целом, происходит активное развитие всех видов транспорта, требующее принятия специальных мер безопасности; во-вторых, современной политической ситуацией в России и за рубежом, в том числе в связи с террористическими актами на воздушном и иных видах транспорта. За последние двадцать лет на территории России произошло множество террористических актов, связанных с воздушным транспортом. *E.g.*, среди наиболее значимых можно назвать террористические акты, произошедшие 24 августа 2004 г., сопровождавшиеся взрывами самолётов Ту-154 и Ту-134 в воздухе над Тульской и Ростовской областями, осуществлёнными террористками-смертницами. Погибли 90 человек. Ответственность за теракт взял на себя Ш.С. Басаев. В-третьих, сложившаяся в течение длительного времени система органов внутренних дел на транспорте имеет оригинальную и своеобразную организационную структуру, но при этом их функции и компетенция, в том числе предметы ведения и полномочия, требуют постоянного совершенствования с учётом новых реалий и угроз. Историко-теоретический анализ органов внутренних дел на транспорте будет способствовать осмыслению особенностей и оптимизации их статуса в условиях новых потребностей общества и государства по обеспечению правопорядка.

Начало процесса формирования «структуры современных органов внутренних дел на транспорте было положено 20 ноября 1809 г. Высочайшим Манифестом Александра I, которым было введено новое Учреждение «Об управлении водяными и сухопутными сообщениями». Для подготовки специалистов в этой отрасли государственного хозяйства был создан особый институт, первым ректором которого назначили А.А. Бетанкур-и-Молина. В его штате «для судоходства и

¹ Декрет ВЦИК «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны» от 21 февраля 1919 г. (утратил силу) // Известия ВЦИК. 21.02.1919. № 40.

Полицейского надзора как по Водным, так и по Сухопутным сообщениям учреждается полицейская команда»¹. В обоснование создания данного Учреждения в Манифесте было определено следующее: «находя, что устройство многочисленных удобных сообщений в Государстве, толико обширном и обладающем столь различными произведениями, составляет одну из важнейших частей управления, и с течением времени опытом удостоверясь, что распространение земледелия и промышленности, возрастающее население столицы и движение внутренней и внешней торговли превосходит уже меру прежних Путей Сообщения, Мы признали нужным доставить части сей все расширение, какое может быть ей свойственно по пространству Империи, по обилию её произведений и по соревнованию её промышленности»². Однако значительно ранее ещё Сенатским указом от 11 августа 1732 г. полиции уже было поручено выполнять обязанности по борьбе с наводнениями и наблюдением за содержанием мостов в надлежащей исправности.

В дальнейшем Указ императора Николая I от 15 апреля 1836 г. «О строительстве железной дороги Петербург-Царское село» способствовал развитию железнодорожного транспорта. В научной литературе отмечается, что «к середине XIX века началось бурное сооружение железных дорог, связанное с привлечением значительного людского резерва, как для строительства, так и для эксплуатации. Тяжёлые условия работы и жизненные трудности обострили криминальную активность рабочих. На станциях, в пути следования поездов, в полосах отвода совершались преступления против личности, кражи, а также имели место хищения денежных и иных средств, выделяемых государством на строительство железных дорог. Возникла проблема обеспечения общественного порядка, защиты интересов организаторов производства и рабочих, а затем и общественной безопасности при эксплуатации железных дорог»³. Императором Николаем I было принято решение о привлечении специального Корпуса жандармов к обеспечению порядка на железных дорогах. С учётом того, что особый способ построения дорог не позволял включать в процесс обеспечения правопорядка местную полицию, был введён особый полицей-

¹ См.: Степаненко Ю.В. Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте: дис. ... докт. юрид. наук / Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД РФ. М., 2004. С. 44.

² Соколовский Е.М. Пятидесятилетие Института и Корпуса инженеров путей сообщения. Ист. очерк, сост. Е.М. Соколовским. СПб., 1859. С. VI.

³ Мамлеева Д.Р. Организационно-правовые формы деятельности транспортной полиции России в XIX веке: историко-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Рос. ун-т кооп. М., 2010. С. 16.

ский надзор в виде жандармских команд и эскадронов, подчинявшихся Министерству путей сообщения.

По сути дела, в те времена железнодорожная полиция являлась ведомственным силовым органом Министерства путей сообщения и находилась в служебной и денежной зависимости от местного железнодорожного начальства, что, в свою очередь, являлось препятствием в отстаивании интересов государства. Зачастую, виновные в совершении хищений и денежных средств являлись руководители строительства и служащие железной дороги.

К началу 60-х гг. XIX в., когда уже «активно эксплуатировались Николаевская, Московско-Нижегородская дороги, заканчивалось строительство Санкт-Петербурго-Варшавской и других дорог, возникла необходимость выработки нормативного правового регулирования деятельности жандармской полиции на железных дорогах»¹.

В структуре правоохранительных органов появился новый вид самостоятельного подразделения — жандармская железнодорожная полиция, которая действовала на основании «Положения о жандармских полицейских управлениях С.-Петербурго-Варшавской и Московско-Нижегородской железных дорог» от 27 июля 1861 г., утверждённого Императором Александром II. Несмотря на то, что железнодорожная полиция по-прежнему оставалась в ведении Министерства путей сообщений и подчинялась на местах инспектору каждой дороги как их представителю, данное Положение более чётко регламентировало права и обязанности полиции. По мнению Л.А. Тимофеева, их функции выражались в «наблюдении за точным исполнением рабочими и подрядчиками их взаимных обязательств, попечению о сохранении порядка на станциях и разбирательству разных жалоб, причём возбуждаемые дела о несогласиях с рабочими предписывалось, по возможности, оканчивать полюбовными соглашениями чрез личное влияние офицеров»².

Ввиду важности обеспечения безопасности на железных дорогах шеф жандармов генерал-адъютант граф П.А. Шувалов обратился к императору Александру II с рапортом об изменении правового статуса жандармской железнодорожной полиции. Масштабные реформы системы управления Александра II коснулись и сферы управления железных дорог, так 16 марта 1867 г. Высочайшим повелением были утверждены структура и штаты жандармских полицейских управле-

¹ Ожогин Е. Из истории транспортной полиции // Ржевские новости от 24.02.2016. URL: <http://rzhevnews.ru/?p=9375> (дата обращения: 12.04.2019).

² Обязанности жандармской железнодорожной полиции: По жандарм.-полиц. части / Сост. полк. Л.А. Тимофеев. СПб., 1912. С. 2.

ний железных дорог и был создан жандармский институт обеспечения правопорядка на железнодорожном транспорте.

Появление различных путей сообщения, обусловленное строительством и развитием торговли, породило необходимость создания особого специального полицейского органа «для наблюдения за столичными водами». На рассмотрение в министерства был направлен проект с предложениями по устройству речной полиции в г. Санкт-Петербурге возникла и 27 июня 1867 г. он был утверждён императором. Эта дата может считаться датой образования речной полиции¹.

Основные функции и полномочия сотрудников жандармской железнодорожной полиции определялись в ст. 692 Свода военных постановлений 1869 г., а именно: «жандармские полицейские управления железных дорог несут все обязанности и пользуются всеми правами наружной полиции, принимая участие в охране внешнего порядка и в предупреждении и пресечении нарушений общественных, благочиния и безопасности на определённых районах по железных дорогам»². В Уставе уголовного судопроизводства были регламентированы полномочия жандармской полиции по обнаружению и исследованию правонарушений, которые совершались в районе действий чинов жандармских полицейских управлений железных дорог.

12 (24) июня 1885 г. императором Александром III был подписан первый Общий устав российских железных дорог³ и Положение о Совете по железнодорожным делам⁴. Кроме Устава Российских железных дорог деятельность по обеспечению правопорядка определялась рядом нормативных правовых актов, *e.g.*, Положением о мерах к охранению государственного и общественного спокойствия (приложение 1 к ст. 1 (прим. 2) Устава предупреждения и пресечения преступлений по Своду 1906 г.), Именным Высочайшим Указом «О правилах чрезвычайной охраны на железных дорогах», изданным 14 декабря 1905 г.⁵.

¹ 18 февраля — день транспортной милиции. История создания транспортной милиции в России // Медиапроект EpochTimes от 17.02.2007. URL: <https://clck.ru/Jo0WR> (дата обращения: 12.04.2019).

² Свод военных постановлений 1869 года. Ч. 1: Кн. 3. Местные военные управления: по 1 июля 1889 года. СПб., 1890. С. 134.

³ Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание третье: с 1 марта 1881 года по 1913 год. В 33-х т. Т. 5. 1885: от № 2643–3435 и дополнения. СПб., 1887. С. 310.

⁴ Там же. С. 308.

⁵ Тодуа Ю.А. Возникновение организаций по обеспечению правопорядка и безопасности на железнодорожном транспорте в Российском государстве // Общество и право. 2008. № 3 (21). С. 273.

После октябрьской социалистической революции 1917 г. советская власть не оставила без внимания организацию органов внутренних дел (милицию), в функции которой по-прежнему входило обеспечение безопасности на транспорте. *E.g.*, в январе 1919 г. Народный комитет внутренних дел ввиду государственной важности охраны грузов принял активные меры по предотвращению преступлений по хищению имущества в виде решения о формировании особой милиции, которая бы состояла из отрядов испытанных милиционеров городской и уездной милиции. Датой образования органов внутренних дел на транспорте считается 18 февраля 1919 г., когда было принято и официально опубликовано (21 февраля 1919 г.) постановление ВЦИК «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны»¹. В этот же период активно формировалась новая речная милиция. Как утверждает Ю.В. Степаненко, «с тех пор большинство упоминаний в научной литературе об органах внутренних дел на транспорте, под каким бы наименованием они ни существовали, сопровождается словами «особые», «специальные», «специализированные», «специфические» и даже «уникальные». Впрочем, ни один из указанных и многих других авторов не привёл в обоснование своей позиции надёжной аргументации и не пошёл дальше, в общем-то, верных суждений. Известно, однако, что только за советский период существования ОВДТ государство несколько раз ликвидировало и воссоздавало их, переподчиняло то органам госбезопасности, то территориальным органам внутренних дел»².

Процесс формирования милиции на воздушном транспорте был вызван «необходимостью борьбы с резко учатившимися преступлениями на авиалиниях. В конце 60-х – начале 70-х гг. во всем мире широкое распространение получили случаи воздушного бандитизма (впоследствии названного терроризмом) — нападение вооружённых преступников на пассажиров и членов экипажа с целью захвата и угона самолета, а также попытки проноса взрывных устройств на воздушное судно. Гражданские воздушные суда и объекты воздушного транспорта всё чаще становились полем деятельности преступников. Многие помнят трагический случай в сухумском аэропорту, когда террористы, захватившие воздушное судно, убили бортпроводницу Н...[В.] Курченко. После этого чрезвычайного происшествия Правительством страны было принято решение о создании подразделений

¹ Декрет ВЦИК «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны» от 21 февраля 1919 г. (утратил силу) // Известия ВЦИК. 21.02.1919. № 40.

² См.: Степаненко Ю.В. Указ. соч. С. 44–45.

воздушной милиции»¹. «В целях предупреждения воздушного бандитизма, обеспечения безопасности пассажиров и экипажей воздушных судов гражданской авиации Совет Министров СССР своим распоряжением от 3 ноября 1970 г. возложил на органы внутренних дел обязанности по сопровождению самолётов, выполняющих рейсы на внутрисоюзных линиях, и в 1971 г. разрешил МВД СССР содержать для этой цели, за счёт средств Министерства гражданской авиации, 2 200 сотрудников»².

Самой молодой структурой в системе МВД являются органы внутренних дел на воздушном транспорте. В 1971 г. Совет министров СССР принял решение о формировании на объектах воздушного транспорта подразделений специального назначения. Для реализации данного распоряжения на основании приказа МВД СССР были созданы подразделения милиции и следствия на воздушном транспорте. В соответствии с Приказом МВД СССР «О создании подразделений милиции и следствия на воздушном транспорте» от 2 июля 1971 г. № 406, «в обоснование такого шага со стороны государства приводились аргументы усиливающейся роли воздушного транспорта в экономике страны при одновременном несоответствии организации оперативного обслуживания силами милиции объектов гражданской авиации структурному построению её подразделений». В 1971 г. в соответствии с требованиями данного приказа в Ленинградском аэропорту на базе дивизиона сопровождения был создан линейный отдел милиции штатной численностью 152 человека. В 1975 г. были сформированы специальные подразделения милиции по досмотру, дежурные части милиции, в 1980 г. — подразделения Государственного пожарного надзора, а управления (отделы) транспортной милиции были переименованы в отделы внутренних дел на транспорте. В 1975 г. был упразднён дивизион сопровождения, а вместо него была создана служба досмотра, которую оборудовали металлоискателями и другой техникой. В результате количество изъятых при проверке предметов, запрещённых к перевозке воздушным транспортом, увеличилась в десятки раз. Однако, как показала практика, сопровождение самолетов имело свои минусы. Оружие в полёте могло применяться в исключительных случаях, выстрелами из огнестрельного оружия создавалась

¹ Близнюков А.Г. Безопасность на воздушном и водном транспорте // Право и безопасность. 2006. № 1–2 (18–19). URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_18_21.htm (дата обращения: 20.04.2019).

² 18 февраля — день транспортной милиции. История создания транспортной милиции в России // Медиапроект EpochTimes от 17.02.2007. URL: <https://clck.ru/JooWR> (дата обращения: 12.04.2019).

возможность разгерметизации воздушного судна. Необходимо было искать более эффективные методы работы по обеспечению безопасности полётов. Наиболее эффективным средством пресечения фактов проникновения на борт воздушного судна лиц, с целью его захвата или угона, а также незаконного провоза пассажирами опасных грузов, предметов и веществ, стал предполётный досмотр пассажиров, их ручной клади и багажа. В 1978 г. был введён «сплошной досмотр пассажиров, их ручной клади и багажа, а в необходимых случаях и личный досмотр, как на внутренних, так и на международных авиалиниях. В 1997 г. Министерством внутренних дел Российской Федерации принято решение об упразднении подразделений службы досмотра органов внутренних дел на воздушном транспорте и передаче имеющейся штатной численности в другие службы транспортной милиции. После совершения террористических актов на воздушных судах в августе 2004 г., в состав досмотровых групп вновь введены сотрудники милиции, принимающие участие в производстве предполетного послеполетного досмотра»¹. Кроме того, ими осуществляются оформления изъятых у авиапассажиров предметов и веществ, запрещённых к перевозке.

В настоящее время Управление на транспорте МВД России решает ряд первоочередных задач: реализация целей государственной политики в области оказания государственных услуг, соблюдение учётно-регистрационной дисциплины. В приоритете находится обеспечение личной и имущественной безопасности граждан, правопорядка и общественной безопасности на объектах транспорта, декриминализация экономики транспорта, пресечение коррупционных преступлений, краж грузов, незаконного оборота наркотиков. Большой объём работы сотрудниками управления проводится по предупреждению детской безнадзорной и беспризорности, пресечению незаконной миграции, проведению профилактических мероприятий по противодействию экстремизму на транспорте.

Проведённый анализ процесса формирования и развития правового статуса органов внутренних дел на транспорте даёт нам основание констатировать, что начало формирования органов обеспечивающих правопорядок на транспорте положил Сенатский указ от 11 августа 1732 г., которым полиции было поручено выполнять обязанности по борьбе с наводнениями и наблюдением за содержанием мостов в надлежащей исправности. Развитию железнодорожного транспорта

¹ Синицкий А., Пантелеев О., Гусаров Р. Обращение по вопросу обеспечения транспортной безопасности в аэропортах // Авиатранспортное обозрение. 2016. URL: <http://www.aex.ru/docs/9/2016/4/4/2406/> (дата обращения: 20.04.2019).

способствовало принятие Указа императора Николая I от 15 апреля 1836 г. «О строительстве железной дороги Петербург-Царское село». В это же время возникла проблема обеспечения общественного порядка при эксплуатации железных дорог. В связи с этим Николаем I было принято решение о привлечении специального Корпуса жандармов к обеспечению порядка на железных дорогах. Жандармская железнодорожная полиция была учреждена в 1861 г. императором Александром II на основании «Положение о жандармских полицейских управлениях С.-Петербурго-Варшавской и Московско-Нижегородской железных дорог». Современные органы внутренних дел на транспорте созданы 18 февраля 1919 г. на основании постановления ВЦИК «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны». С этого момента было начато становление особой структуры правоохранительных органов с особыми целями и полномочиями. Как полагают М.П. Киреев и В.В. Комаров, и думаем, что с ними можно согласиться: «особая роль воздушного транспорта и транспортной безопасности в обеспечении национальных интересов Российской Федерации в значительной мере обусловлена некоторыми характеристиками, присущими территории нашего государства»¹. Безусловно, процесс «обеспечение правопорядка на транспорте требует от сотрудников высочайшего профессионализма знания не только своей специальности, но особенностей функционирования многих транспортных служб, умения мгновенно ориентироваться в постоянно меняющейся обстановке и незамедлительно действовать, зачастую один на один с преступником, рискуя жизнью»². Полагаем, что современная политическая ситуация в России и за рубежом предъявляет повышенные требования к обеспечению безопасности на транспорте, в том числе и воздушных полётов, которое играет первостепенную роль в функционировании и развитии международного воздушного транспорта. Государства принимают на себя ответственность за обеспечение нормативного контроля в сфере безопасности полётов и авиационной безопасности независимо от каких-либо изменений в системе экономического регулирования.

¹ Киреев М.П., Комаров В.В. Особенности организации безопасности на объектах воздушного транспорта // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2014. № 1. С. 198.

² Близнюков А.Г. Указ. соч. URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_18_21.htm (дата обращения: 20.04.2019).

Библиографический список

1. 18 февраля — день транспортной милиции. История создания транспортной милиции в России // Медиапроект EpochTimes от 17.02.2007. URL: <https://clck.ru/JoowR> (дата обращения: 12.04.2019).
2. *Близнюков А.Г.* Безопасность на воздушном и водном транспорте // Право и безопасность. 2006. № 1–2 (18–19). URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_18_21.htm (дата обращения: 20.04.2019).
3. Декрет ВЦИК «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны» от 21 февраля 1919 г. (утратил силу) // Известия ВЦИК. 21.02.1919. № 40.
4. *Киреев М.П., Комаров В.В.* Особенности организации безопасности на объектах воздушного транспорта // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2014. № 1. С. 198–201.
5. *Мамлеева Д.Р.* Организационно-правовые формы деятельности транспортной полиции России в XIX веке: историко-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Рос. ун-т кооп. М., 2010. 24 с.
6. Обязанности жандармской железнодорожной полиции: По жандарм.-полиц. части / Сост. полк. *Л.А. Тимофеев*. СПб.: тип. М-ва вн. дел, 1912. XXXVIII, 1195 с.
7. *Ожогин Е.* Из истории транспортной полиции // Ржевские новости от 24.02.2016. URL: <http://rzhevnews.ru/?p=9375> (дата обращения: 12.04.2019).
8. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание третье: с 1 марта 1881 года по 1913 год. В 33-х т. Т. 5. 1885: от № 2643–3435 и дополнения. СПб.: Гос. тип., 1887. 1590 с.
9. Свод военных постановлений 1869 года. Ч. 1: Кн. 3. Местные военные управления: по 1 июля 1889 года. СПб.: Гос. тип., 1890. IV, 157 с.
10. *Синицкий А., Пантелеев О., Гусаров Р.* Обращение по вопросу обеспечения транспортной безопасности в аэропортах // Авиа-транспортное обозрение. 2016. URL: <http://www.aex.ru/docs/9/2016/4/4/2406/> (дата обращения: 20.04.2019).
11. *Соколовский Е.М.* Пятидесятилетие Института и Корпуса инженеров путей сообщения. Ист. очерк, сост. Е.М. Соколовским. СПб.: тип. торг. д. С. Струговщикова, Г. Похитонова, Н. Водова и К°, 1859. XIV, 149 с., 1 л. фронт. (ил.).
12. *Степаненко Ю.В.* Теоретические и прикладные проблемы деятельности органов внутренних дел на транспорте: дис. ... докт. юрид. наук / Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД РФ. М., 2004. 392 с.

13. *Тодуа Ю.А.* Возникновение организаций по обеспечению правопорядка и безопасности на железнодорожном транспорте в Российском государстве // *Общество и право.* 2008. № 3 (21). С. 272–274.

**МАТЕРИАЛЫ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ С
МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ
«ПОЛИЦИЯ РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ»**

СЕКЦИЯ 2. «БОРЬБА ПОЛИЦИИ С ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ: ТЕОРИЯ И
ПРАКТИКА»

В.А. Кислухин*

**ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИЦИИ
РОССИИ И ГОСУДАРСТВ СОЮЗА БЕНИЛЮКС**

Аннотация: Статья посвящена итогам реформирования полицейских формирований в государствах Союза Бенилюкс (Королевстве Бельгия, Королевстве Нидерландов, Великом Герцогстве Люксембург) и Российской Федерации. Автор поставил задачу выявить в историческом аспекте основные причины проведения реформ в этих странах, указал на позитивные результаты в борьбе с преступностью, достигнутые правительствами государств Союза Бенилюкс в результате совершенствования полицейского законодательства, внесения изменений в систему и структуру органов правопорядка. В работе указано на недопустимость слепого копирования зарубежного опыта при использовании позитивных результатов стран Союза Бенилюкс и перенесения его на российскую национальную почву без объективного и критического анализа. В статье приводится перечень проблем, которые требуют решения при проведении очередного реформирования органов внутренних дел Российской Федерации.

Ключевые слова: реформирование института полиции, Союз Бенилюкс, копирование зарубежного опыта, объективный и критический анализ, силы правопорядка Российской Федерации.

** Кислухин Владимир Александрович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Волго-Вятского института (филиала) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)». Электронная почта: prav@kisluhin.kirov.ru.*

*V.A. Kislukhin**

THE PROBLEMS OF POLICE REFORM OF RUSSIA AND THE BENELUX UNION STATES

Abstract: The article is devoted to the results of the reforming police formations in the Benelux Union and the Russian Federation. The author sets the task of identifying in a historical aspect the main reasons for the implementation of reforms in these countries, he pointed to the positive results in the fight against crime achieved by the governments of the Benelux Union as a result of improved police legislation, changes in the system and the structure of law enforcement agencies. The work points out the inadmissibility of blindly copying foreign experience, when using the positive results of the Benelux Union and transferring it to the Russian national soil without objective and critical analysis. The article provides a list of problems that need to be resolved during the next reform of the Russian internal affairs agencies.

Key words: reforming the police institute, Benelux Union, copying foreign experience, objective analysis, critical analysis, Russian law enforcement agencies.

Современный этап развития общественных отношений характеризуется активизацией ряда негативных процессов, которые охватили социально-экономическую, политическую, правовую стороны жизни общества и выражаются в незатухающих военных и религиозных конфликтах, неуправляемых миграционных потоках, экстремистских проявлениях и террористических атаках. В этих условиях мировое сообщество вынуждено искать пути преодоления существующих проблем, реформировать устаревшие структуры органов власти и управления, создавать новые правоохранительные и судебные системы. Одним из главных преобразований, направленных на противодействие экстремизму, терроризму, другим преступным проявлениям, является реформирование института полиции как главного органа обеспечения безопасности и защиты прав граждан. Целью таких преобразований становится придание полиции большего динамизма в борьбе с преступностью, усиление ответственности руководства этого органа исполнительной власти за проводимую политику, повышение уровня доверия к представителям сил правопорядка со стороны гражданского населения¹.

Примером успешного результата проведения реформ в сфере обеспечения безопасности общества может служить полицейская ор-

** Kislukhin Vladimir Alexandrovich, candidate of law sciences, assistant professor, assistant professor at the department of state and legal disciplines, Volga-Vyatka Institute (branch) of the Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLA).*

¹ Leber H. Internal Affairs // Blauw. 2019. № 1. J. 15. P. 3.

ганизация государств Союза Бенилюкс. Создание первых правоохранительных структур на территории стран Бенилюкса относится к эпохе Средневековья, а дальнейшее их реформирование непосредственно связано с историей развития каждой из западноевропейских монархий, входящих в союз: Королевства Бельгия, Королевства Нидерландов, Великого Герцогства Люксембург. Проведение наиболее значимых реформ органов правопорядка в странах Бенилюкса приходится на конец XX в. – начало XXI в. Этот период истории государств Союза Бенилюкс во многом связан с ростом общеуголовной преступности, обострением межнациональных конфликтов, проведением террористических атак в отношении известных политиков, деятелей культуры, простых мирных граждан. В результате нарастания террористической угрозы правительства Бельгии, Нидерландов и Люксембурга вынуждены были перенаправить свои усилия с решения социальных и экономических задач на решение проблем безопасности общества и государства, противодействие радикальному исламу¹.

В 80–90-е гг. XX в. в Королевстве Бельгия главной причиной проведения реформ полицейской службы послужили крайне неудовлетворительные результаты работы, допущенные полицией этой страны при расследовании ряда резонансных уголовных дел, связанных с похищением и убийством детей, проведением террористических актов. В процессе парламентской проверки деятельности бельгийской полиции многие её сотрудники были уличены в неспособности проведения качественного расследования уголовных дел, некомпетентности в оперативной работе, волоките, других недостатках профессиональной деятельности и нарушениях уголовно-процессуального законодательства. Отвечая на выражение крайнего недовольства со стороны населения в отношении бельгийской полиции, власти страны провели масштабную реконструкцию прежней полицейской системы, создав на её месте принципиально новую и легко управляемую структуру, состоящую всего из двух уровней управления: федерального и муниципального. В настоящее время на основании Закона Королевства Бельгия «О функциях полиции» от 7 декабря 1998 г. оба уровня современной полицейской системы — федеральный и муниципальный, — находясь в тесной взаимосвязи между собой, эффективно осуществляют свои функции по обеспечению правопорядка в стране, ак-

¹ Кислухин В.А. Полицейская организация государств Союза Бенилюкс и её роль в деятельности по обеспечению прав и свобод граждан в условиях борьбы с терроризмом и незаконной миграцией // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 2 (42). С. 167. DOI: <https://doi.org/10.24411/2078-5356-2018-10026>.

тивно ведут борьбу с преступностью, защищают права и свободы граждан Королевства¹.

В Великом Герцогстве Люксембург правительство страны, как и в Бельгии, объединило два института правоохранительной системы — полицию и жандармерию — в одну общую структуру — Великогерцогскую полицию². Как показал сценарий дальнейшего развития событий, реформированная полицейская структура Люксембурга в условиях неуправляемого широкого миграционного потока, нахлынувшего на территорию Европы из стран арабского мира и Центральной Африки, оказалась неспособной оказать действенное сопротивление современным вызовам трансграничной преступности: мусульманскому экстремизму и терроризму, международной торговле людьми, контрабанде оружия, незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ. Поэтому уже в 2016 г. власти Великого Герцогства Люксембург приступили к совершенствованию системы управления, разделив национальную полицию на два уровня: Общую полицию и Коммунальную полицию. К ведению Общей полиции была отнесена борьба с преступностью в национальном масштабе и противодействие транснациональной преступности. Компетенцию Коммунальной полиции составили задачи, связанные с обеспечением правопорядка и общественной безопасностью. На муниципальном уровне реформирование национальной полиции произошло за счёт оптимизации небольших по численности личного состава полицейских бюро, создания новых крупных силовых подразделений — комиссариатов, получивших возможность обслуживать территории нескольких муниципалитетов, обладающих солидным кадровым и материальным потенциалом, способных обеспечивать круглосуточный административный надзор за оперативной обстановкой на подведомственном участке. Идя навстречу пожеланиям подданных Великого Герцогства, сотрудники комиссариатов удлиннили свой рабочий день, приступая к службе с 7 часов утра и заканчивая её в 9 часов вечера, став, тем самым, более доступными для общения с гражданами. В отдалённые от комиссариатов коммуны с целью осуществления на их территориях действенного контроля за безопасностью дорожного движения и обеспечения общественного порядка стали направляться мобильные патрульные группы. В ночной период суток, когда офисы комиссари-

¹ Кислухин В.А. Проблемы безопасности в субъектах Бельгийской федерации и роль полиции в их решении // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № (3) 27. С. 106.

² La Police Grand-Ducal en pleine évolution. Reforme et Changements au sein du Corps // POLinfo. 2015. № 1. P. 43.

атов в Люксембурге бывают закрыты для посетителей, в работу по обеспечению правопорядка и безопасности включаются дополнительные полицейские силы — центры вмешательства. Сотрудники центров вмешательства в случае возникновения чрезвычайной или иной экстремальной ситуации незамедлительно готовы выехать на место происшествия и провести неотложные оперативно-розыскные мероприятия и следственные действия. Власти Великого Герцогства с целью приблизить институт полиции ближе к народу Люксембурга изменили название главного правоохранительного органа страны, переименовав Великогерцогскую полицию на более скромное название — «Полицию Лютцебург», присоединив к новому названию лозунг: «Zesummefirlech» — «Вместе — для вас»¹.

В другом государстве Бенилюкса — Королевстве Нидерландов — институт полиции за многовековую историю своего существования претерпел неоднократные трансформации, нередко осуществляемые насильственным путём в результате оккупации этой небольшой европейской страны более могущественными соседними государствами: Испанией, Францией, Германией. После освобождения в мае 1945 г. территории Королевства Нидерландов от немецко-фашистских оккупантов и слома созданной в этой стране пронацистской полицейской системы реформирование института полиции проводилось ещё трижды: в 1957 г., 1993 г. и в 2012 г. В 2012 г. правительство Нидерландов объявило о проведении очередной реформы, признав прежнюю полицейскую систему неэффективной и затратной, не отвечающей требованиям времени. В настоящее время в соответствии с Законом «О полиции» от 12 июля 2012 г. деятельность главного правоохранительного органа Нидерландов направлена на решение следующих задач: превенция правонарушений, обеспечение безопасности и правопорядка, расследование преступлений, оказание помощи гражданским властям. «Задача полиции, — говорится в ст. 3 закона «О полиции», — находясь в подчинении компетентного органа власти, в соответствии с действующим законодательством эффективно обеспечивать правопорядок и оказывать помощь тем, кто в ней нуждается». Сократив на государственном уровне количество полицейских подразделений с 25 до 10 региональных корпусов и 1 общенационального под-

¹ Кислухин В.А. Правовая миссия как категория права, её роль и значение в вопросах совершенствования системы полицейского образования в государствах Союза Бенилюкс // Неволинские чтения. Вопросы совершенствования высшего юридического образования на современном этапе: Сб. мат-ов / Волго-Вятский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)». Киров, 2017. С. 157.

разделения, власти Королевства добились улучшения управляемости полицейской системой, сконцентрировали усилия полиции на выполнении первоочередных задач, сократили расходы государственного бюджета на содержание бюрократического аппарата¹. За период, прошедший от начала проведения последней реформы в 2012 г. до настоящего времени, полиция Королевства смогла достичь на национальном уровне значительных успехов в борьбе с общеуголовной преступностью, активизировать на территории Союза Бенилюкс и за его пределами механизм противодействия трансграничным правонарушениям². *E.g.*, в рамках подписанного 4 июня 1996 г. Меморандума «Сеннинген» и в соответствии с Конвенцией «О расширении трансграничного сотрудничества, в частности в борьбе с терроризмом, трансграничной преступностью и нелегальной миграцией» от 27 июня 2005 г., голландские полицейские вместе со своими бельгийскими и люксембургскими коллегами получили возможность организовывать проведение совместных мероприятий по обеспечению безопасности на автодорогах, пресечению незаконного оборота оружия и наркотиков, нелегальной миграции, эффективно вести борьбу с другими преступными проявлениями.

За прошедшие годы в результате регулярно проводимых полицией и таможенными органами государств Союза Бенилюкс и других европейских стран совместных мероприятий были пресечены сотни правонарушений, задержаны десятки преступных элементов, у которых полицейские изъяли килограммы наркотических средств и психотропных веществ, незарегистрированное огнестрельное оружие, угнанные автомобили, другие предметы, запрещённые к свободному обороту. Только за период с 28 по 31 марта 2019 г. в результате проведения совместных действий полиции и таможенных служб Нидерландов, Люксембурга, Бельгии и Франции было задержано на территории этих стран 158 человек, у которых силы правопорядка изъяли несколько килограммов наркотических средств растительного и синтетического происхождения, галлюциногенные грибы, а также шесть единиц оружия и драгоценные камни. Совместные действия полиции

¹ Putten van J. Politiekundige bachelor in de praktijk // *Blauw*. 2016. № 7. J. 12. P. 9.

² Кислухин В.А. Исполнение правовой миссии в процессе реформирования полицейских систем государств Союза Бенилюкс // *Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества практики*: Сб. мат-ов: в 3 ч. Ч. 3 / Науч. ред. С.М. Зубарев, Л.А. Воскобитова, Ю.В. Грачева, И.М. Мацкевич, С.И. Володина, И.М. Рассолов, Е.А. Антонян, А.М. Панокин, О.В. Поспелов, Е.В. Лощенкова, Б.В. Россинский, Ю.В. Степаненко, Э.П. Андрюхина, С.Г. Чубукова. Науч. рук. В.Н. Синюков. М., 2018. С. 163.

трёх стран Бенилюкса в борьбе с транснациональной преступностью служат наглядным примером того, что меры правительств Бельгии, Нидерландов, Люксембурга, направленные на реформирование органов правопорядка, принесли зримые результаты, стабилизировали криминогенную ситуацию, обеспечили правопорядок, защитили права и свободы граждан¹.

Позитивный опыт проведения реформ в государствах Союза Бенилюкс можно творчески использовать в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. При этом необходимо помнить, что слепое и необоснованное подражание зарубежному опыту, механический перенос иностранных технологий на национальную почву без учёта местных особенностей и традиций могут не привести к ожидаемому положительному результату. При использовании зарубежного опыта необходимо руководствоваться принципами законности, объективности, сочетания разумного восприятия позитивных сторон с критическим осмыслением возможных негативных последствий.

В Российской Федерации вопросы повышения эффективности правоохранительной деятельности, как и в странах Бенилюкса, постоянно находятся в центре внимания и неослабного контроля со стороны руководства государства, общественных объединений, простых граждан. В условиях осложнения международной обстановки, роста протестных движений внутри страны вопросы совершенствования деятельности полиции представляют исключительно важный и актуальный характер. Практика проведения предыдущих преобразований в сфере обеспечения правопорядка, проводившихся в нашей стране в советский период и постсоветское время, наглядно показала, что к реформированию института полиции необходимо подходить как к сложному и многоаспектному явлению, которое требует комплексного и объективного анализа, научного осмысления и творческого подхода. Последняя крупная реформа органов внутренних дел России пришлась на период 2009–2011 гг. Её проведение было обусловлено проявлением крайнего недовольства населения страны результатами деятельности российской милиции, резким снижением жизненного уровня сотрудников правоохранительных органов, ростом преступности в целом по стране, увеличением количества нарушений законности со стороны личного состава органов правопорядка. С принятием в 2011 г. Федерального закона «О полиции», других нормативных правовых актов, направленных на регулирование полицейской деятельности, криминогенная ситуация в стране заметно стабилизировалась.

¹ Benelux // Secretariaat-Generaal Benelux. URL: <http://www.benelux.int/nl/> (дата обращения: 23.04.2019).

Возросло доверие народа к представителям органов правопорядка, улучшилось материальное положение служащих органов правопорядка. Однако, как свидетельствует статистика, многие проблемы, которые не были решены в дореформенный период, плавно перекочевали в сегодняшнюю действительность органов внутренних дел. *E.g.*, согласно данным социологических опросов, только 40% процентов граждан, потерпевших в результате совершённых в отношении них правонарушений, обращаются с заявлениями в полицию. Остальные потерпевшие на помощь полиции не надеются и с заявлениями к ней не обращаются. Второй проблемой современных сил правопорядка является не изжитая с прежних времён коррумпированность отдельных их представителей. Практически ежедневно в средствах массовой информации приводятся факты взяточничества, хищений денежных средств, превышения должностных полномочий, совершения других противоправных деяний, участниками которых становятся как представители низовых звеньев полицейской системы, так и руководители её различных подразделений. Третья проблема заключается в слабом финансовом обеспечении сотрудников органов внутренних дел. С момента воссоздания института полиции в России денежное довольствие сотрудников практически осталось на прежнем уровне, несмотря на ежегодный рост инфляции, постоянное удорожание предметов потребления и повышение стоимости сервисных услуг. Остро стоит вопрос о предоставлении достойных социальных гарантий семьям, потерявшим кормильца в результате его гибели при исполнении своего служебного долга.

К числу проблем, стоящих перед руководством МВД России, относится также и остающиеся низкими образовательный, культурный и профессиональный уровни ряда полицейских служащих. На этом фоне в средствах массовой информации регулярно появляются сообщения о проведении в ближайшее время новой реформы сил правопорядка, в результате которой планируется: сокращение части руководящих кадров за счёт слияния параллельных структур и снижения затрат на содержание бюрократического аппарата; повышение срока службы в органах внутренних дел; оптимизация деятельности специалистов непрофильных служб (медицинских работников, психологов, бухгалтеров, криминалистов). Одновременно планируется внесение изменений в правовой статус сотрудников органов внутренних дел, направленных на повышение их социального и материального благополучия¹. Главным итогом реформирования сил правопорядка должно

¹ Реформа МВД в 2019 году // Неофициальный информационный сайт об ОМОН. URL: <http://omon-mvd.ru/reforma-mvd/> (дата обращения: 23.04.2019).

статье нахождение оптимальных форм противодействия преступности, повышение эффективности управления правоохранительной деятельностью, обеспечение законных прав и интересов граждан страны.

Библиографический список

1. *Кислухин В.А.* Исполнение правовой миссии в процессе реформирования полицейских систем государств Союза Бенилюкс // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества практики: Сб. мат-ов: в 3 ч. Ч. 3 / Науч. ред. *С.М. Зубарев, Л.А. Воскобитова, Ю.В. Грачева, И.М. Мацкевич, С.И. Володина, И.М. Рассолов, Е.А. Антонян, А.М. Панокин, О.В. Поспелов, Е.В. Лошенкова, Б.В. Россинский, Ю.В. Степаненко, Э.П. Андрюхина, С.Г. Чубукова.* Науч. рук. *В.Н. Синюков.* М.: Общество с ограниченной ответственностью «Проспект», 2018. С. 160–164.

2. *Кислухин В.А.* Полицейская организация государств Союза Бенилюкс и её роль в деятельности по обеспечению прав и свобод граждан в условиях борьбы с терроризмом и незаконной миграцией // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 2 (42). С. 163–168. DOI: <https://doi.org/10.24411/2078-5356-2018-10026>.

3. *Кислухин В.А.* Правовая миссия как категория права, её роль и значение в вопросах совершенствования системы полицейского образования в государствах Союза Бенилюкс // Неволинские чтения. Вопросы совершенствования высшего юридического образования на современном этапе: Сб. мат-ов / Волго-Вятский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)». Киров: Аверс, 2017. С. 150–157.

4. *Кислухин В.А.* Проблемы безопасности в субъектах Бельгийской федерации и роль полиции в их решении // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № (3) 27. С. С. 105–109.

5. Реформа МВД в 2019 году // Неофициальный информационный сайт об ОМОН. URL: <http://omon-mvd.ru/reforma-mvd/> (дата обращения: 23.04.2019).

6. Benelux // Secretariaat-Generaal Benelux. URL: <http://www.benelux.int/nl/> (дата обращения: 23.04.2019).

7. La Police Grand-Ducal en pleine évolution. Reformet Changes au sein du Corps // POLinfo. 2015. № 1. P. 42–43.

8. *Leber H.* Internal Affairs // Blauw. 2019. № 1. J. 15. P. 3.

9. *Putten van J.* Politiekundige bachelor in de praktijk // Blauw. 2016. № 7. J. 12. P. 8–9.

*Т.О. Чукаев**

ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Аннотация: Статья посвящена вопросам эффективного взаимодействия государства и гражданского общества. Автором охарактеризован институт гражданского общества, выявлены этапы его развития и степень влияния на органы государственной власти. Методологическую основу исследования составили общенаучные (системный, функциональный) и специальные (формально-юридический, сравнительно-правовой) методы правовых исследований. Научная новизна опосредована анализом условий и результатов взаимодействия государства и гражданского общества, что до настоящего времени подвержено активному изучению в связи с актуальностью данного вопроса.

Ключевые слова: государство, гражданское общество, правовое государство.

*T.O. Chukaev**

THE STATE AND CIVIL SOCIETY: THE MECHANISMS OF INTERACTION

Abstract: The article is devoted to the issues of the effective interaction between the state and civil society. There are characterized the institute of civil society and revealed the stages of its development and the degree of influence on public authorities. The methodological basis of the research consists of general scientific (systemic, functional) and special (formal-legal, comparative-legal) methods of legal research. Scientific novelty is mediated by the analysis of the conditions and results of interaction between the state and civil society, which to date is subject to active study in connection with the relevance of this issue.

Key words: state, civil society, legal state, state of justice, state of rights, state based on justice and integrity, state of law.

* *Чукаев Тимур Омарович, преподаватель кафедры теории государства и права ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации». Электронная почта: timur-chukaev@yandex.ru.*

* *Chukaev Timur Omarovich, lecturer at the department of theory of state and law, Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.*

Трансформационные процессы, начавшиеся в Российской Федерации в начале 90-х гг. XX в., послужили основой вопросов, касавшихся демократического развития как необходимого двигателя современного российского общества и государства. Очевидно, что основополагающим критерием эффективности модернизации политической системы является гарантированность прав и свобод человека и гражданина. Процесс функционирования разнообразных общественных и государственно-правовых систем является свидетельством того, что государство, будучи социальным институтом, обладающим колоссальными экономическими, организационными и иными ресурсами, оказывает постоянное воздействие на общество. Государство во взаимосвязи с обществом выступает в качестве сложного социального организма со своей собственной внутренней структурой, нормативной базой функционирования и характерными интересами¹, *i.e.* является формой политико-правовой организации общества. «Государство — это специфический нормативный центр политической системы... именно вокруг него как выразителя интересов всего общества классифицируются остальные общественные институты»². И в данном контексте оно полностью отличается от общества.

Возникновение, развитие и функционирование правового государства связано с формированием института гражданского общества — системы политических, экономических, религиозных, духовных и других отношений индивидов, которые объединились в гражданские сообщества для удовлетворения необходимых потребностей. Их развитие происходит одновременно, так как оба института определены единством и целостностью действующего политического, экономического и культурного строя³. В случае нарушения баланса данных фак-

¹ См. подробнее: Чукаев Т.О. Концепция «общественного права» — элемент полицейско-правовой теории России XIX века // Полицейская деятельность. 2017. № 5. С. 39–42. DOI: <https://doi.org/10.7256/2454-0692.2017.5.23718>. URL: <https://clck.ru/Jg3tT> (дата обращения: 24.08.2019); Нижник Н.С. Взаимоотношения власти, общества и личности как предмет полицейско-правовой теории // Российская полиция: три века служения Отечеству: Сб. мат-ов / Под ред. Н.С. Нижник. СПб., 2018. С. 239–240.

² Актуальные проблемы теории государства и права / Под ред. А.И. Бастрыкина. М., 2014. С. 388.

³ См.: Чукаев Т.О. «Общественное право», «государственное право», «полицейское право»: соотношение понятий в теоретико-правовом учении В.Н. Лешкова // Российская полиция: три века служения Отечеству: Сб. мат-ов / Под ред. Н.С. Нижник. СПб., 2018. С. 294–295.

торов жизнедеятельности возникают проблемы для гармоничного существования общества и государства¹.

Лишь с момента появления гражданина как самостоятельного, сознательного субъекта общества, наделённого определённым комплексом прав и свобод и в то же время несущего перед ним моральную или иную ответственность за свои действия, можно говорить о наличии гражданского общества. Свидетельством данного факта выступают, как проблемы становления и развития самого гражданского общества, так и история разработки концепции гражданского общества в западной политико-правовой мысли². Под гражданским обществом принято понимать произвольно сформированное состояние общественных союзов государства, развивающееся на основе саморегулирования, выражающее частные интересы индивидов на основе ценностей гражданской культуры, которое не приемлет или в определённой мере ограничивает степень вмешательства государства в свои дела³. Другими словами, гражданское общество — это логичный результат многовекового развития самосознательного, цивилизованного общества. «Его нельзя создать искусственно там, где отсутствуют реальная свобода и её адекватное восприятие, где отсутствует система ценностей»⁴. Ведущие отечественные правоведы неоднократно указывали на тот факт, что гражданское общество не часть аппарата публичной власти, а «самостоятельный, обособленный элемент». Находясь в государстве и подчиняясь его предписаниям, общество состоит с ним в постоянном взаимодействии, влияя на государство так же, как последнее влияет со своей стороны на него. При этом общество остаётся самостоятельным, будучи непоглощённым государством⁵. В доказательство этого в современной юридической литературе всё чаще высказывается мнение о недопустимости тотального разграничения

¹ См.: Актуальные проблемы теории государства и права / Под ред. А.И. Бастрыкина. М., 2014. С. 389; Нижник Н.С. Омnipотенция полицейского государства в оценке российской полицистики // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 67–86. DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-868X.2017.11.24883>. URL: <https://clck.ru/Jg3so> (дата обращения: 24.08.2019).

² См.: Гаджиев К.С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования // Вопросы философии. 1991. № 7. С. 24; Нижник Н.С., Меньшикова Н.С. Полиция и гражданское общество в России: взаимодействие и сотрудничество. СПб., 2016. С. 7–34.

³ Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 2000. С. 67.

⁴ Соломатова С.Н. Ценностные ориентации россиян в процессе формирования гражданского общества в современной России // Социально-гуманитарные знания. 2007. № 6. С. 70.

⁵ Чичерин Б.Н. Философия права. СПб., 1998. С. 203.

гражданского общества и государства. Поэтому в настоящее время отмечается всецело обоснованное усиление влияния государства в сферы деятельности гражданского общества.

Развитие общества ведёт к повсеместному усложнению социальных, политических, экономических отношений. Возникают новые проблемы: кибернетический терроризм, глобальная угроза экологической катастрофы, эпидемиологические заболевания, *etc.* Все перечисленное — это объективные основания, определяющие необходимость вмешательства государства в сферу деятельности гражданского общества. «Почти не осталось сфер, которые составляли бы исключительную компетенцию гражданского общества, освобожденного от государственного влияния и вмешательства»¹. Ввиду этого на сегодняшний день всё сложнее становится разграничить функции государства от функций гражданского общества. По вынужденной необходимости они тесно сосуществуют и сотрудничают. Именно государство уполномочено создавать нормативную основу функционирования общества, призвано поддерживать общественный порядок, организовывать общество, его объединять и опекать². При этом в процессе взаимодействия с гражданским обществом государство не может отказаться от традиционных, свойственных любому государству принудительных средств и мер, однако оно также должно широко использовать и другие — экономические, политические, культурные, *etc.* — рычаги влияния на общество. Вместе с тем государство, позиционирующее себя в качестве правового, не вправе досконально вмешиваться во все сферы жизни гражданского общества. Ведь основными задачами государства являются безопасность общества, борьба с преступностью, осуществление внутренней и внешней политики, направленные на поддержание высокого уровня жизни населения, способствование развитию экономики и инфраструктуры, рациональное регулирование рыночных процессов³. В подобном государстве власть становится правовой, поскольку подчиняется норме закона, а это возможно лишь в случае встречного контроля государства гражданским обществом⁴.

¹ Радько Т.Н. Теория государства и права. М., 2014. С. 561.

² Бобылев А.И. Общество, гражданское общество, личность, государство, право. Их взаимодействие на современном этапе // Право и политика. 2001. № 3. С. 74.

³ См.: Nizhnik N.S. Police and civil society institutions: search for a vector of interaction in the field of combating crime // International Scientific Conference “Archibald Reiss Days” / Beograd, 2017. Vol. 2. S. 241–244.

⁴ См.: Lavrinovich K.I. The specifics of the implementation of the law enforcement function of the modern state based on the rule of law (on the example of the Rus-

Посредством выражения общественного мнения через референдумы, выборы, собрания, митинги, демонстрации, пикеты, проводимые на различных уровнях социологические опросы, средства массовой информации гражданское общество в состоянии эффективно воздействовать на государство. При этом взаимодействие гражданского общества и государства должно строиться на принципе «государство настолько правомочно, насколько обязана личность; и напротив, личность настолько правомочна, насколько обязано государство»¹.

В фундаментальной научной литературе подчёркивается, что между правовым государством и гражданским обществом имеет место «взаимная зависимость в форме обоюдной обусловленности и взаимодействия: эмпирически ни одно из них не может существовать без другого..., а результаты их функционирования переплетены теснейшим образом и непосредственно сказываются на каждом из них»². В связи с этим закономерно утверждение, что в процессе изучения правового государства и гражданского общества следует избегать, с одной стороны, их идеализации или рассмотрения в плане абсолютной институциональной или функциональной приоритетности одного феномена по отношению к другому, с другой стороны, их не следует друг другу противопоставлять³.

Библиографический список

1. Актуальные проблемы теории государства и права / Под ред. А.И. Бастрыкина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 471 с.

2. Баймаханов М.Т. Избранные труды по теории государства и права / Акад. юриспруденции — Высш. шк. права «Әділет». Алматы: Әділет, 2003. 708 с., 1 л. портр.

3. Бобылев А.И. Общество, гражданское общество, личность, государство, право. Их взаимодействие на современном этапе // Право и политика. 2001. № 3. С. 70–79.

4. Гаджиев К.С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования // Вопросы философии. 1991. № 7. С. 19–35.

sian Federation) // International Scientific Conference “Archibald Reiss Days” / Beograd, 2017. Vol. 2. S. 261–263.

¹ Радько Т.Н. Указ. соч. С. 680.

² Баймаханов М.Т. Избранные труды по теории государства и права. Алматы, 2003. С. 331.

³ Марченко М.Н. Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование). М., 2015. С. 622.

5. *Марченко М.Н.* Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование). М.: Проспект, 2015. 648 с.

6. *Нижник Н.С.* Омnipотенция полицейского государства в оценке российской полицейстики // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 67–86. DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-868X.2017.11.24883>. URL: <https://clck.ru/Jg3so> (дата обращения: 24.08.2019).

7. *Нижник Н.С.* Взаимоотношения власти, общества и личности как предмет полицейско-правовой теории // Российская полиция: три века служения Отечеству: Сб. мат-ов / Под ред. *Н.С. Нижник*. СПб.: СПбУ МВД РФ, 2018. С. 239–250.

8. *Нижник Н.С., Меньшикова Н.С.* Полиция и гражданское общество в России: взаимодействие и сотрудничество. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. 202 с.

9. *Радько Т.Н.* Теория государства и права. М.: Проспект, 2014. 495 с.

10. *Соломатова С.Н.* Ценностные ориентации россиян в процессе формирования гражданского общества в современной России // Социально-гуманитарные знания. 2007. № 6. С. 69–80.

11. *Чиркин В.Е.* Государствоведение. М.: Юристъ, 2000. 382 с.

12. *Чичерин Б.Н.* Философия права. СПб.: Наука, 1998. 656 с.

13. *Чукаев Т.О.* Концепция «общественного права» — элемент полицейско-правовой теории России XIX века // Полицейская деятельность. 2017. № 5. С. 39–47. DOI: <https://doi.org/10.7256/2454-0692.2017.5.23718>. URL: <https://clck.ru/Jg3tT> (дата обращения: 24.08.2019).

14. *Чукаев Т.О.* «Общественное право», «государственное право», «полицейское право»: соотношение понятий в теоретико-правовом учении В.Н. Лешкова // Российская полиция: три века служения Отечеству: Сб. мат-ов / Под ред. *Н.С. Нижник*. СПб.: СПбУ МВД РФ, 2018. С. 294–299.

15. *Lavrinovich K.I.* The specifics of the implementation of the law enforcement function of the modern state based on the rule of law (on the example of the Russian Federation) // International Scientific Conference “Archibald Reiss Days” / Beograd: Kriminalističko-policijska akademij, 2017. Vol. 2. S. 261–263.

16. *Nizhnik N.S.* Police and civil society institutions: search for a vector of interaction in the field of combating crime // International Scientific Conference “Archibald Reiss Days” / Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, 2017. Vol. 2. S. 241–244.

*А.М. Борисов**

**ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ И ПРАКТИКА
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И
НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ НЕ ОБЕСПЕЧИВАЮТ
НАЛОГОВУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ**

Аннотация: Один из основных принципов деятельности органов государственной власти — принцип взаимодействия с иными управленческими структурами. Такое взаимодействие должно быть не формальным, находящим отражение лишь в отчётах и докладах руководителей, а результативным, приводящим к публично значимому результату, фиксируемому в соответствующей системе критерияльных показателей. В статье подчёркивается, что налоговая безопасность России обеспечивается среди прочего налоговыми органами и органами внутренних дел, итогом работы которых должно быть не только оздоровление экономических отношений, но и снижение совокупной задолженности налогоплательщиков по налоговым платежам и иным сборам. Однако анализ государственной статистики свидетельствует о непрекращающемся с начала XXI в. росте этого показателя. Решение проблемы видится в изменении правовых основ взаимодействия органов налоговой безопасности.

Ключевые слова: взаимодействие правоохранительных органов, налоговая безопасность, налоговые органы, налоговая политика, налоговая полиция, органы внутренних дел, уголовная политика.

** Борисов Андрей Марксович, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Курский государственный университет». Электронная почта: andrei_borisov@mail.ru.*

*A.M. Borisov**

**THE LEGAL INSTITUTION AND PRACTICE OF
INTERACTION BETWEEN INTERNAL AFFAIRS AND
TAX AUTHORITIES DO NOT ENSURE RUSSIAN
FEDERATION TAX SECURITY**

Abstract: One of the basic principles of the legal practice of state authorities is the principle of interaction with other government institutions. The interaction must be not only formal, as seen in reports and statements of their leaders, but also informal and results-oriented with significant outcomes reflected in the special system of criteria indicators. The author highlights that the Russian Federation tax security is ensured by the tax authorities and the internal affairs authorities and it must result not only in the development of the economic relations but also in the decrease of the total debt of taxable persons in their tax payments and other charges. However, the analysis of the government statistics shows the continuous growth of the debt. The author suggests solving this problem by changing the legal foundations of the interaction between the tax security authorities.

Key words: interaction of law enforcement authorities, tax security, tax authorities, tax policy, tax police, internal affairs authorities, criminal policy.

Политика Российской Федерации направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, что невозможно без постоянного внимания к порядку формирования публичных финансовых фондов (бюджетов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и государственных внебюджетных фондов, а именно Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Фонда обязательного медицинского образования Российской Федерации) и их правовой защите.

Кроме конституционных норм (*e.g.*, ст. 57¹), логическая правовая норма регулирования налоговых отношений, включает положения Налогового кодекса Российской Федерации² (далее — НК РФ) и иных

* *Borisov Andrey Marksovich, candidate of historical sciences, associate professor, associate professor at the department of constitutional and administrative law, Kursk State University.*

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

² Федеральный закон «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 06.08.1998. № 148–149; Федеральный закон «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изменениями

законодательных и подзаконных нормативных правовых актов. К числу последних относятся акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также положения санкционного механизма, защищающего установленный правопорядок в сфере налогов и сборов (гл. 16 НК РФ, некоторые положения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹, в том числе ряд статей гл. 15 КоАП РФ, и гл. 22 Уголовного кодекса Российской Федерации²), а также обеспечивающие законное применение мер юридической ответственности соответствующие процессуальные нормы.

Организационной гарантией обеспечения финансовой жизнеспособности государства и применения норм налогово-деликтного законодательства является создание и совершенствование среди прочего налоговых органов, наделённых полномочиями по налоговому контролю и иным видам финансового контроля и надзора, охране и защите публичных налоговых интересов, а также органов внутренних дел, реализующих механизм уголовно-правовой репрессии в отношении нарушителей налогового законодательства.

Проблематика правоохранительной деятельности обширна, и один из актуальных вопросов в этой сфере связан с оценкой результативности и совершенствованием совместной правоохранительной деятельности налоговых органов и органов внутренних дел по обеспечению налоговой безопасности государства. Исторический аспект данной проблематики связан с необходимостью учёта органами государственной власти уроков прошлого: отсутствие сбалансированности частных и публичных интересов приводило к социально-экономическим кризисам или распаду систем государственного устройства; беспредельность репрессии в сфере налогообложения — свидетельство переоценки значения принудительных мер обеспечения налоговых доходов³. *E.g.*, к числу острейших проблем российского налогообложения в 90-х гг. XX в. А.В. Толкушкин относил высокий уровень налогового бремени, сложность налогового законодатель-

и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.08.2000. № 32. Ст. 3340.

¹ Федеральный закон «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 31.12.2001. № 256.

² Федеральный закон «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

³ Петухова Н.Е. История налогообложения в России IX–XX вв. М., 2013. С. 8.

ства¹, но в этот же период отмечались массовый уход от налогообложения, острая необходимость усиления механизмов административно-уголовно-правовой репрессии в отношении нарушителей налогового законодательства, совершенствование правоохраны налоговых интересов общества, что определило создание органов налоговой полиции в 1992 г. Эта правоохранительная структура, ориентированная на выявление, пресечение и предупреждение налоговых преступлений, функционировала в сложных политико-правовых условиях.

Эффективность деятельности органов налоговой полиции до 1999 г. оценивалась достаточно высоко (каждый вложенный в налоговую полицию рубль обеспечивал 100 руб. пополнения в бюджет, ни одно ведомство не имело такой рентабельности), поскольку они имели полномочия не только на проведение проверок налогоплательщиков, но и на проведение контрольных проверок после проверок налоговых органов, принятие решений по результатам таких проверок. Решения органов налоговой полиции становились обязательными для учёта в налоговых инспекциях, что обеспечивало вывод из «тени» сокрытых сделок и объектов налогообложения, реальный учёт как задолженности по налоговым платежам, так и фактического поступления сокрытых от налогообложения сумм налогов в бюджетную систему². Это был главный результат правоохранительной работы.

Однако новации в уголовной политике (декриминализация ряда составов налоговых преступлений — ст. 162¹, ч. 1 ст. 162² и ст. 162³ УК РСФСР, исключение такой меры уголовного наказания, как конфискация имущества, сокращение подсудности налоговой полиции) перечеркнули тренд успешной правоохраны налоговых интересов государства. *E.g.*, законодатель значительно увеличил «размер величины неуплаченных налогов, необходимый для признания совершённого деяния преступным и наказуемым, с 50 минимальных размеров оплаты труда до 200 и 1 000»³. Настолько же деструктивный характер носили изменения, внесённые в НК РФ, вступивший в силу с 1 января 1999 г., которым органы налоговой полиции были исключены из состава субъектов налогового контроля.

Все годы функционирования налоговой полиции сопровождались постоянными попытками ослабить её деятельность различными способами, и некоторые из них, проводимые на самом высоком

¹ Толкушкин А.В. История налогов в России. М., 2015. С. 345.

² См.: Борисов А.М. Налоговая полиция Российской Федерации: 1992–2003 гг. (на материалах Курской области) / Курский гос. ун-т. Курск, 2007. С. 50, 73.

³ Михалёв В.В., Даньков А.П. Налоговая полиция: вопросы квалификации преступлений в сфере экономической деятельности. М., 2000. С. 14.

уровне государственного управления, были успешны. В 2003 г. органы налоговой полиции были упразднены с передачей соответствующих полномочий в сферу компетенции органов внутренних дел, но уже в 2012 г. сформировалось мнение о необходимости возврата к наработанной органами налоговой полиции практике оперативного документирования налоговых правонарушений в деятельности органов внутренних дел, а в перспективе — о создании финансовой полиции¹, что дискутировалось ещё в конце 90-х гг. XX в.

Полагаем, что с 1999 г. до настоящего времени, несмотря на демонстрацию намерений усовершенствовать механизмы налогового контроля и правоохраны налоговых отношений, различные законодательные новации в этой сфере, органы государственной власти игнорируют эффективный правовой инструментарий прошлой совместной работы тандема «налоговые органы-органы налоговых расследований».

Одно из первых исследований, упоминающих финансовую полицию, провела Е.С. Кравцова, установившая, что среди вопросов фискального дела, обсуждавшихся в августе 1917 г. на первом Всероссийском съезде податных инспекторов, был вопрос о создании особой финансовой полиции². От древних времен до новейшей истории России, как полагает А.Г. Молчанов, условно-правовой и правовой запрет уклонения от уплаты налогов обусловлен исторически и социально-экономически, а «принцип формирования не только налоговой службы, но и службы налоговой полиции» лежит в основе современной «крепкой государственной налоговой политики и стабильности государства»³.

По нашему мнению, налоговые органы самостоятельно не в состоянии эффективно и результативно противодействовать налоговым нарушениям, а поэтому совершенствование правовых основ деятельности органов налоговых расследований и взаимодействия налоговых органов с ними должно рассматриваться как совершенствование орга-

¹ См.: Бастрыкин «за» финансовую полицию // Налоги России. 04.06.2014. URL: <http://www.taxru.com/blog/2014-06-04-17388> (дата обращения: 21.11.2018).

² См.: Кравцова Е.С. Съезд податных инспекторов России о создании финансовой полиции в 1917 году // Проблемы формирования и реализации налоговой политики Российской Федерации в условиях рыночной экономики: Сб. статей / Под ред. А.А. Богоявленского, Л.А. Дрёмовой, И.В. Токмакова, А.М. Борисова. Филиал НОУ «Московский институт права»; Курский филиал. Курск, 2007. С. 16–20.

³ См.: Молчанов А.Г. История становления налогового дела и налоговой политики в России: автореф. дис. ... канд. ист. наук / Пятигорский гос. технол. ун-т. Пятигорск, 2000. С. 5, 6.

низационно-правовых гарантий интересов общества и государства, связанных с финансово-налогово-бюджетным обеспечением функционирования государственной системы¹. Наличие налогово-деликтного деликтного аспекта общественных отношений обусловлено рядом причин. Опасность налоговых и административных правонарушений в налоговой сфере, а также налоговых преступлений состоит в их массовости, сопряжённости с коррупционными и иными, в том числе экономическими преступлениями. С каждым годом увеличивается общий массив накапливаемых налоговых и иных связанных с ними правонарушений и их участников. Поэтому устойчивость налогово-деликтных отношений, безусловно, связана с несовершенством правового института взаимодействия налоговых органов и органов внутренних дел. Эта проблема результативного обеспечения налоговой безопасности государства связана с взаимодействием всех субъектов налоговой и правоохранительной политики. Налоговая безопасность — составляющая финансовой безопасности как важнейшего элемента экономической безопасности России, включающая безопасность государственных финансов (государственного бюджета, внутреннего и внешнего государственного долга, денежного обращения, кредитно-банковской системы, золотовалютных резервов), муниципальных финансов, финансовую безопасность субъектов хозяйственной деятельности и индивидуальных домашних хозяйств².

Отметим критерии оценки налоговой безопасности как состояния защищённости многоаспектных отношений по обеспечению доходов государственной организации общества в виде налогов и сборов. Органы государственной статистики раскрывают значения 40 таких показателей для оценки состояния экономической безопасности России³. Однако в качестве таких показателей не рассматриваются задолженность по налоговым платежам и сборам, недоимка по налогам и сборам. Данные два критерия наиболее наглядно демонстрируют несбалансированность экономических мер по обеспечению условий хозяйствования и мер налоговой политики. Однако упомянутые негативные изменения налоговой и уголовной политики и законсервированная правовая форма взаимодействия уполномоченных струк-

¹ Борисов А.М. Указ. соч. С. 5.

² См.: Бородушко И.В. Налоговая безопасность: понятие и сущность // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. № 2 (46). С. 108–109.

³ См.: Показатели для оценки состояния экономической безопасности Российской Федерации // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/besopasn/pok-besopasn.htm (дата обращения: 21.11.2018).

тур привели к безудержному росту недоимки по налоговым платежам (таблица¹):

Таблица. Недоимка по налоговым платежам в Российской Федерации

Год	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Недоимка ²	15,1	25,9	110,5	160,7	235,6	335,7	354,2	237,7	209,6	220,8
Недоимка в %	-	+71,5%	+326,6%	+45,4%	+46,6%	+42,5%	+5,5%	-2,9%	-1,8%	+5,3%

Аналогичная ситуация складывалась в субъектах России, в том числе в Курской области: задолженность в 1996 г. составила 852,2, в 1997 г. — 1 320,7, в 1998 г. — 2 278, в 1999 г. — 3 267,7, в 2000 г. — 4 266,8, в 2001 г. — 3 555,8, в 2002 г. — 4 342,6 млн. руб.³. Вышеназванная тенденция снижала бюджетные возможности страны и её регионов, свидетельствовала о неблагоприятности в налоговых отношениях, но за прошедшие годы недоимка только возрастала: задолженность по налоговым платежам и сборам в консолидированный бюджет Российской Федерации по состоянию на 1 января 2019 г. составила 792 млрд руб., в том числе недоимка — 599,9 млрд руб.⁴.

Обращая внимание на замедление роста и реальное уменьшение сумм недоимки в 2001–2003 гг., заметим, что в некоторой мере этому способствовала реструктуризация налоговой задолженности. Однако именно благодаря усилиям налоговой полиции происходило накопление позитивного влияния государства на налоговые отношения. Но «критическая точка», за которой последовала бы максимально возможная нормализация налоговых отношений, не была пройдена, что позволяет считать решение об упразднении федеральных органов налоговой полиции ошибочным с криминологической и политической

¹ Борисов А.М. Создание, функционирование и упразднение правоохранительных органов: налоговая полиция Российской Федерации (1992–2003). Saarbrücken, 2016. С. 109.

² До 1998 г. — трлн руб., после — млрд руб.

³ Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2003: стат. сб. / Гос. комитет Российской Федерации по статистике (Госкомстат России). Редкол.: С.В. Колесников и др. Госкомстат России. М., 2004. С. 568.

⁴ См.: Структура задолженности по налоговым платежам и сборам в консолидированный бюджет Российской Федерации на 1 января 2019 г. // Официальный сайт Росстата. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin24.docx (дата обращения: 21.08.2019).

точки зрения, а также с точки зрения интересов обеспечения налоговой безопасности Российской Федерации¹.

Следует определить, каким образом определяются полномочия в сфере налоговых отношений органов внутренних дел, обладающих достаточными возможностями оперативно-розыскного характера для выявления налоговых преступлений.

Ст. 36 НК РФ под названием «Полномочия органов внутренних дел, следственных органов» предусматривает участие органов внутренних дел только в выездных налоговых проверках и только по запросу налоговых органов (ч. 1). Органы внутренних дел в ходе правоохранительной в случае выявления признаков налоговых правонарушений деятельности обязаны передавать соответствующие материалы в налоговый орган в течение 10 дней (ч. 2). Эта общая формулировка позволяет распространить данное правило и на материалы, полученные в порядке проведения оперативно-розыскных мероприятий, что не гарантирует подтверждения факта налогового правонарушения по итогам налоговой проверки (*e.g.*, сокрытые объекты налогообложения не отражаются в проверяемой налоговым органом документации). В определённых случаях коррупционного поведения должностных лиц налоговых органов это может приводить к утечке оперативной информации и в любом случае раскрывает правоохранительный интерес уполномоченных органов к налогоплательщику, предоставляет последнему возможность своевременно отреагировать на правоохранительные действия с целью сокрытия или уничтожения доказательств противоправной деятельности. В результате происходит обесценивание вполне законных эксклюзивных ресурсов и возможностей органов внутренних дел. Принимаемые законодательные и организационные меры, которые преподносились как совершенствование системы налоговой безопасности, в этом отношении оказались абсолютно не эффективными. Важным, но не единственным показателем деятельности налоговых органов является сумма *de facto* поступивших в бюджеты обязательных платежей, поскольку истинного состояния налоговых отношений ежегодно растущие показатели поступлений налогов и сборов полностью не раскрывают.

Таким образом, во-первых, практическая деятельность налоговых органов в части работы на направлении сокращения задолженности по налоговым платежам, при всей ясности положений ст. 31 и ст. 32 НК РФ, не обеспечивает налоговую безопасность страны. Во-

¹ Борисов А.М. Создание, функционирование и упразднение правоохранительных органов: налоговая полиция Российской Федерации (1992–2003). Saarbrücken, 2016. С. 261.

вторых, не служит этим целям и правовой институт участия органов внутренних дел в налоговых отношениях, который не позволяет эффективно и результативно использовать потенциал оперативно-розыскной деятельности, создать полный цикл правоохранительной работы по выявлению, самостоятельному документированию и экспертной деятельности, предупреждению и пресечению налоговых преступлений, а также проведения контрольных правоохранительных проверок после проверок налоговых органов. Проблемы правового регулирования правоохранительной деятельности в сфере налогообложения обнаруживаются в результате анализа законодательства и свидетельствуют о недостатке юридических гарантий публичных интересов при осуществлении должностными лицами органов внутренних дел своих полномочий в сфере обеспечения налоговой безопасности России. В совокупности указанные обстоятельства обуславливают необходимость изменения правовых условий взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по образцу полномочий налоговой полиции в середине 90-х гг. XX в.

Библиографический список

1. Бастрыкин «за» финансовую полицию // *Налоги России*. 04.06.2014. URL: <http://www.taxru.com/blog/2014-06-04-17388> (дата обращения: 21.11.2018).
2. *Борисов А.М.* Налоговая полиция Российской Федерации: 1992–2003 гг. (на материалах Курской области) / *Курский гос. ун-т*. Курск: Курский гос. ун-т, 2007. 244 с.
3. *Борисов А.М.* Создание, функционирование и упразднение правоохранительных органов: налоговая полиция Российской Федерации (1992–2003). Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2016. 317 с.
4. *Бородушко И.В.* Налоговая безопасность: понятие и сущность // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2010. № 2 (46). С. 108–112.
5. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изменениями и дополнениями) // *Российская газета*. 25.12.1993. № 237.
6. *Кравцова Е.С.* Съезд податных инспекторов России о создании финансовой полиции в 1917 году // *Проблемы формирования и реализации налоговой политики Российской Федерации в условиях рыночной экономики: Сб. статей / Под ред. А.А. Богоявленского, Л.А. Дрёмовой, И.В. Токмакова, А.М. Борисова*. Филиал НОУ «Московский

институт права»; Курский филиал. Курск: МУП «Курская городская типография», ООО «Учитель», 2007. С. 16–20.

7. *Михалёв В.В., Даньков А.П.* Налоговая полиция: вопросы квалификации преступлений в сфере экономической деятельности. М.: Издательский дом «НП», 2000. 224 с.

8. *Молчанов А.Г.* История становления налогового дела и налоговой политики в России: автореф. дис. ... канд. ист. наук / Пятигорский гос. технол. ун-т. Пятигорск, 2000. 26 с.

9. *Петухова Н.Е.* История налогообложения в России IX–XX вв. М.: Вузовский учебник, 2013. 416 с.

10. Показатели для оценки состояния экономической безопасности Российской Федерации // Официальный сайт Росстата. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/besopasn/pok-besopasn.htm (дата обращения: 21.11.2018).

11. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2003: стат. сб. / Гос. комитет Российской Федерации по статистике (Госкомстат России). Редкол.: *С.В. Колесников* и др. Госкомстат России. М.: Гос. комитет Российской Федерации по статистике (ОАО Тип. Новости), 2004. 807 с.

12. Структура задолженности по налоговым платежам и сборам в консолидированный бюджет Российской Федерации на 1 января 2019 г. // Официальный сайт Росстата. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/finans/fin24.docx (дата обращения: 21.08.2019).

13. *Толкушкин А.В.* История налогов в России. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2015. 480 с.

14. Федеральный закон «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 31.12.2001. № 256.

15. Федеральный закон «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 06.08.1998. № 148–149.

16. Федеральный закон «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.08.2000. № 32. Ст. 3340.

17. Федеральный закон «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

*Т.Л. Евдокимова**

ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК СУБЪЕКТ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация: Статья посвящена проблеме определения роли органов внутренних дел в системе гражданско-правовых отношений. Анализируются формы деятельности органов внутренних дел в данной сфере, без которых невозможно осуществление их основной функции по обеспечению общественной безопасности.

Ключевые слова: органы внутренних дел, госзакупки, субъект гражданско-правовых отношений, договор, судебная практика.

*T.L. Evdokimova**

THE INTERNAL AFFAIRS AUTHORITIES AS A SUBJECT OF CIVIL LAW RELATIONS

Abstract: The article is devoted to the problem of determining the role of the internal affairs authorities in the system of civil law relations. There are analyzed the forms of activity of internal affairs authorities in this sphere, without which it is impossible to carry out their main function to ensure public safety.

Key words: internal affairs authorities, state procurement, subject of civil law relations, contract, judicial practice.

Органы внутренних дел (далее — ОВД) — государственные органы исполнительной власти, составная часть правоохранительной системы, главной задачей которой являются обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, борьба с преступностью и иными правонарушениями. В связи с этим многие люди ассоциируют деятельность ОВД исключительно с уголовной и административной отраслями права. Однако, осуществляя свои функции по обеспечению правопорядка, органам внутренних дел нужно обладать определённым имуществом, закреплённым на праве вещного права, и осуществлять управление этим имуществом. *E.g.*, за «УМВД России по Курской области в целях обеспечения его деятельности закрепляются в установленном порядке на праве оперативного управления здания (строения, сооружения), помещения, оборудование, техника,

* *Евдокимова Татьяна Леонидовна, кандидат исторических наук, доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Курский государственный университет». Электронная почта: solo1408@yandex.ru.*

* *Evdokimova Tatyana Leonidovna, candidate of historical sciences, associate professor at the department of civil law, Kursk State University.*

инвентарь и другое имущество. Имущество, приобретённое УМВД России по Курской области по договору или иным основаниям, поступает в его оперативное управление в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Земельные участки предоставляются УМВД России по Курской области в постоянное (бессрочное) пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации»¹. Именно необходимость обладания и управления определённым имуществом для осуществления своих основных (правоохранительных) целей является причиной того, чтобы допустить ОВД к участию в гражданских правоотношениях.

ОВД являются юридическими лицами. Подтверждением этому, *e.g.*, является приказ МВД России «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел России по Курской области» от 3 августа 2017 г. № 605². В нём закреплено, что УМВД России по Курской области «является юридическим лицом в организационно-правовой форме государственного учреждения; имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы, бланки, самостоятельный баланс, лицевые счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации; выступает истцом и ответчиком в суде»³. Реализуя свой правовой статус субъектов гражданского права, ОВД принимают участие в качестве одной из сторон в договорных и внедоговорных обязательствах, являются участниками гражданско-правовых отношений с физическими и юридическими лицами.

В ст. 8 ГК РФ раскрываются основания возникновения гражданских правоотношений, среди них числятся договоры и сделки, акты государственных органов и органов местного самоуправления, судебные решения, приобретение имущества, создание результатов интеллектуальной собственности, причинение вреда лицу, иные действия граждан и юридических лиц⁴. ОВД как юридические лица вступают в гражданские правоотношения практически по всему перечню оснований. *E.g.*, с 19 января 2010 г. действует соглашение «О взаимодействии Министерства внутренних дел Российской Федерации и Феде-

¹ Приказ МВД России «Об утверждении Положения об Управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Курской области» от 3 августа 2017 г. № 605 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JdFFM> (дата обращения: 15.05.2019).

² Там же.

³ Там же.

⁴ Федеральный закон «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

ральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам»¹. Перечень договоров, участниками которых являются ОВД, обширен. Проанализируем наиболее часто встречающиеся виды договоров в системе ОВД и имеющуюся судебную практику по данному вопросу.

Договорам аренды посвящены ст.ст. 606–670 ГК РФ². В основном ОВД заключают договоры аренды зданий, сооружений, оборудования и транспортных средств. МВД России может арендовать здание отдела, отделения, транспортные средства как с предоставлением услуг по управлению и технической эксплуатации, так и без такового, комнату, жилые помещения, *etc.* Широко известным случаем возникновения гражданских прав и обязанностей является судебная тяжба между ОАО «Федеральная пассажирская компания» (дочернее предприятие РЖД) и Федеральным казённым учреждением «Главный центр специальных перевозок Министерства внутренних дел Российской Федерации». Первое слушание состоялось 31 марта 2016 г. в Арбитражном суде г. Москвы, который удовлетворил иск, обязав взыскать с учреждения МВД России более 2 млн. руб. за арендную плату за пользование имуществом (служебные помещения). В июле 2016 г. Девятый арбитражный апелляционный суд оставил апелляционную жалобу без удовлетворения. Арбитражный суд Московского округа в ноябре 2016 г. также оставил без удовлетворения кассационную жалобу. После этого Верховный Суд Российской Федерации отменил решение Арбитражного суда г. Москвы от 31 марта 2016 г., постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 29 июля 2016 г. и постановление Арбитражного суда Московского округа от 25 ноября 2016 г. Дело было направлено на новое рассмотрение в Арбитражный суд Северо-Западного округа г. Москвы, который 4 апреля 2018 г. в удовлетворении исковых требований полностью отказал. Судебный спор по данному разбирательству в настоящее время ещё не завершён³. Это показательный пример смены прав и обязанностей, которые следовали из принятых судебных решений. На наш взгляд, оконча-

¹ Соглашение МВД РФ, Роспатента «О взаимодействии Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам» от 19 января 2010 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JdFWe> (дата обращения: 15.05.2019).

² Федеральный закон «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.01.1996. № 5. Ст. 410.

³ Судебная практика // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://гцсп.мвд.рф/info/sudebno> (дата обращения: 15.05.2019).

тельное решение по этому делу установит определённые права и обязанности «ФПК» и «ГЦСП МВД РФ». *E.g.*, суд в удовлетворении исковых требований «ФПК» откажет, тогда возникнут право учреждения МВД на безвозмездное пользование помещениями «ФПК», а у последней возникнет обязанность предоставить эти помещения. Другой договор, участником которого являются ОВД, договор найма жилого помещения. ОВД обычно заключают договор найма служебного жилого помещения с сотрудниками ОВД и членами их семей. ОВД, не имеющие собственного жилого фонда, первоначально оформляют договор аренды с юридическими лицами, Российской Федерацией и её субъектами, городскими и сельскими поселениями и муниципальными образованиями, а затем предоставляют данные помещения в наём. Договор найма жилого помещения в государственном или муниципальном фонде обычно заключается без указания срока. С сотрудниками ОВД бессрочные договоры не заключаются, так как жильё им предоставляется, как правило, на период службы. Обычно наибольшее количество рассматриваемых исков в суде связано с нежеланием бывших сотрудников полиции добровольно выселяться из помещений. Представляет интерес гражданское дело о выселении бывшей сотрудницы УМВД России по Курской области из специализированного жилищного фонда. В ходе рассмотрения обстоятельств было установлено, что женщина проходила службу в должности старшего дознавателя отделения дознания отдела полиции № 2 УМВД России по г. Курску. 13 июля 2012 г. с ней был заключён договор найма трёхкомнатного служебного жилого помещения сроком на два года, но не более срока её службы в органах внутренних дел. 24 мая 2013 г. она была уволена из органов внутренних дел, но добровольно освободить жилое помещение она отказывалась. В связи с этим УМВД России подало иск о принудительном выселении. 26 ноября 2014 г. суд иск удовлетворил, но, учитывая наличие двух несовершеннолетних детей, предоставил отсрочку для поиска другого жилья до 15 мая 2015 г.¹

Большое значение для обеспечения жизнедеятельности ОВД имеет их участие в заключении государственных контрактов. Министерство внутренних дел зарегистрировано как заказчик в Единой информационной системе в сфере закупок. Организация представлена в виде федерального органа государственной власти, федерального государственного органа, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, государственного органа субъекта Российской Федерации

¹ Решение промышленного суда г. Курска от 26 ноября 2014 г. по делу № 2–2407/15–14г. // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/JdJmw> (дата обращения: 15.05.2019).

Федерации, органа местного самоуправления, в том числе его территориальных органов на федеральном уровне организации. Процедура планирования закупок, необходимых для нужд ОВД, начинается с формирования, утверждения и ведения планов закупок. План должен содержать идентификационный код закупки, цель закупки, наименование закупки, объём финансового обеспечения, срок осуществления закупки, уровень технической и технологической сложности, предъявляемый к подрядчику. Выступать заказчиком в системе закупок могут подразделения разных уровней: от окружного до регионального. Рассмотрим это на конкретных примерах. *E.g.*, 27 мая 2019 г. Федеральным казённым учреждением «Центральное окружное управление материально-технического снабжения Министерства внутренних дел Российской Федерации» был сделан заказ на приобретение биохимического автоматического анализатора на сумму 1 495 000 руб.¹. На межрегиональном уровне в качестве примера можно привести заказ от 30 апреля 2019 г. ГУ МВД России по г. Москве на поставку автомобильных шин для служебного транспорта ФКУ «ГЦХТиСО ГУ МВД России по г. Москве» на сумму более 11 млн. руб.². Региональный уровень представлен МВД по Республике Саха (Якутия), разместившим заказ 24 июня 2019 г. на приобретение продуктов питания в рамках государственного оборонного заказа с суммой контракта 98 995 руб.³. На районном уровне МО МВД России «Щигровский» разместил заказ 28 декабря 2018 г. на поставку бумаги формата А4 для нужд отдела с суммой контракта 82 тыс. руб.⁴. Так как любой ОВД является юридическим лицом, а именно государственным казённым учреждением, то он вправе заключать контракты от своего имени.

Самым ярким примером возникновения гражданских правоотношений между ОВД и органами местного самоуправления является решение о предоставлении жилого помещения муниципального жилищного фонда при отсутствии жилого помещения специализированного жилищного фонда сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного, что следует из ст. 9 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Россий-

¹ Закупка № 0373100056019000193 // Федеральное казначейство. URL: <https://clck.ru/JdRРо> (дата обращения: 15.05.2019).

² Закупка № 0873100004419000094 // Федеральное казначейство. URL: <https://clck.ru/JdRVi> (дата обращения: 15.05.2019).

³ Закупка № 0816100000419000093 // Федеральное казначейство. URL: <https://clck.ru/JdSQM> (дата обращения: 15.05.2019).

⁴ Закупка № 0144100005718000028 // Федеральное казначейство. URL: <https://clck.ru/JdSVC> (дата обращения: 15.05.2019).

ской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Главным нормативным правовым актом, регламентирующим прохождение службы в ОВД, является Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Предметом его регулирования являются правоотношения, связанные с поступлением на службу в органы внутренних дел, её прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) сотрудника органов внутренних дел².

Анализ судебной практики показывает, что наиболее часто судебные споры возникают при увольнении сотрудников, назначении их на должность и по результатам служебной проверки, и при поступлении на службу в ОВД. *E.g.*, судебная коллегия по гражданским делам Челябинского областного суда рассматривала дело № 3096/2016 от 14 марта 2016 г. по апелляционной жалобе о признании незаконным увольнения в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника ОВД. Центральный районный суд г. Челябинска, рассмотрев в первой инстанции данное дело, отказал в удовлетворении исковых требований к ГУ МВД по Челябинской области бывшего сотрудника ОВД, уволенного по результатам служебной проверки, которая выявила факт тайного хищения имущества сотрудником из магазина. Данный сотрудник подал апелляционную жалобу. Суд второй инстанции выявил, что доводы апелляционной жалобы недействительны, поэтому подлежат отмене приказ об увольнении сотрудника и приказ о привлечении его к дисциплинарной ответственности. Данные локальные правовые акты признаны необоснованными в силу того, что сотрудник не был ознакомлен с результатами служебной проверки под роспись. По итогам рассмотрения дела Челябинский областной суд определил решение Центрального районного суда г. Челябинска от 9 декабря 2015 г. оставить без изменений, апелляционную жалобу без удовлетворения³. Данная судебная практика о признании незаконным

¹ Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 21.07.2011. № 157.

² Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Парламентская газета. 02–08.12.2011. № 52–53.

³ Решение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда о признании незаконным увольнения в связи с совершением про-

увольнения сотрудника ОВД обширна. В большинстве случаев подобные иски сотрудников признаются необоснованными. Часто подобные дела в кассационном порядке рассматриваются Верховным Судом Российской Федерации. *E.g.*, аналогичное дело № 45–КГ14–13 от 9 февраля 2015 г. рассматривалось судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда России. Сотрудник обратился в суд с иском к Главному управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по Свердловской области, ФГКУ «Управление вневедомственной охраны Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Свердловской области» о признании заключения служебной проверки и увольнения незаконными, восстановления на службе, взыскании денежного довольствия за время вынужденного прогула. Решением Ленинского районного суда г. Екатеринбурга от 24 декабря 2013 г. иск сотрудника был удовлетворён. Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 27 марта 2014 г. решение Ленинского районного суда г. Екатеринбурга от 24 декабря 2013 г. также оставлено без изменения. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила решение Ленинского районного суда г. Екатеринбурга от 24 декабря 2013 г. и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 27 марта 2014 г., дело направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции — Ленинский районный суд г. Екатеринбурга¹. Подобная практика Верховного Суда Российской Федерации составляет подавляющее большинство: определения от 11 июля 2016 г. № 30–КГ16–4², от 8 августа 2016 г. № 46–КГ16–7³, от 26 февраля 2018 г. № 18–КГ17–269⁴, от 4 июля 2016 г. №

ступка, порочащего честь сотрудника ОВД, от 14 марта 2016 г. по делу № 11–3096/2016 // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://74.xn--b1aew.xn--plai/document/7771373> (дата обращения: 15.05.2019).

¹ Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2015 г. № 45–КГ14–13 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JdT49> (дата обращения: 15.05.2019).

² Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 11 июля 2016 г. № 30–КГ16–4 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JdTAv> (дата обращения: 15.05.2019).

³ Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 8 августа 2016 г. № 46–КГ16–7 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JdTEd> (дата обращения: 15.05.2019).

⁴ Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2018 г. № 18–КГ17–269 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JdTGk> (дата обращения: 15.05.2019).

70–КГ16–13¹ подтверждают данный вывод. Все определения признают необоснованными иски сотрудников о восстановлении на службу. Решения судов первой и второй инстанций, в которых удовлетворяют иски сотрудников, Верховный Суд России отменяет.

Органы внутренних дел выступают в судах также и в качестве ответчика. *E.g.*, арбитражным судом Белгородской области было рассмотрено гражданское дело о признании незаконными действий отделения МОТотрЭР УМВД России по Белгородской области, выразившихся в аннулировании регистрационных действий в отношении автомобиля, принадлежащего ООО «СтройКарат». Было установлено, что основанием для аннулирования решения о регистрации вышеуказанного автомобиля послужило решение органов сертификации об отмене действия сертификата, в соответствии с которым машина и была поставлена на учёт. Кроме того, выяснилось, что ООО «СтройКарат» направило заявление в суд спустя 6 месяцев, после того как им стало известно об отмене решения о регистрации автомобиля. Действующее же законодательство (ч. 4. ст. 198 АПК РФ) предусматривает трёхмесячный срок подачи заявления с того дня, когда организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов. Рассмотрев материалы дела, суд подтвердил законность действий УМВД России по Белгородской области².

ОВД при возмещении сотруднику вреда, причинённого другим лицом, имеет право обратного требования (регресса) к этому лицу в размере выплаченного возмещения. В качестве примера можно привести определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 мая 2016 г. № 53-КГ16-7, в котором рассмотрено исковое заявление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Сибирскому федеральному округу (далее — МВД по СФО) к гражданину А.А. Красуле о взыскании в порядке регресса единовременного пособия в размере 2 млн. руб., выплаченного в связи с установлением сотруднику полиции инвалидности вследствие военной травмы, а также сумм ежемесячной денежной компенсации, выплаченной за период с 14 ноября 2013 г. по 31 января 2015 г. в размере 433 505 руб. Обоснованием МВД по СФО являлось то, что сотрудник полиции получил инвалидность вследствие дорожно-транспортного происшествия, произошед-

¹ Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 4 июля 2016 г. № 70–КГ16–13 // СПС «Консультант-Плюс». URL: <https://clck.ru/JdTJp> (дата обращения: 15.05.2019).

² Решение арбитражного суда Белгородской области от 15 марта 2016 г. № А08–8900/2015 // Банк решений арбитражных судов. URL: <https://clck.ru/JdV8X> (дата обращения: 15.05.2019).

шего по вине гражданина А.А. Красули. Октябрьский районный суд г. Красноярск частично удовлетворил требования МВД по СФО. С А.А. Красули в порядке регресса была взыскана сумма в размере 421 799,20 руб. Судебная коллегия по гражданским делам Красноярского краевого суда оставила решение суда первой инстанции без изменения. Однако Верховный Суд Российской Федерации отменил данное решение и направил дело в суд первой инстанции на новое рассмотрение¹.

Имеются примеры взыскания материального ущерба, который был причинён должностным лицом ОВД казне Российской Федерации. *E.g.*, инспектором ОГИБДД УМВД России по Новгородской области был составлен протокол об административном правонарушении по факту управления автотранспортным средством в состоянии алкогольного опьянения гражданином Г. Данный протокол был рассмотрен мировым судьёй и им было вынесено решение о штрафе в размере 30 тыс. руб. и лишения права управления транспортными средствами на определённый срок. В дальнейшем данное решение было отменено в Новгородском районном суде, так как специалист, давший заключение о нетрезвом состоянии водителя, не прошёл подготовку по вопросам проведения медицинского освидетельствования, а сотрудник полиции это не проверил. Суд подтвердил факт незаконного привлечения к административной ответственности и обязал взыскать с УМВД России по Новгородской области в пользу гражданина Г. в счёт возмещения материального ущерба 10 000 руб., а также расходы на оплату услуг представителя в размере 3 000 руб.².

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что без участия органов внутренних дел в гражданских правоотношениях невозможно выполнять задачи по обеспечению общественной безопасности граждан Российской Федерации, профилактике правонарушений и реализовывать социальные гарантии сотрудников МВД и членов их семей.

¹ Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации 23 мая 2016 г. № 53–КГ16–7 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JdVE7> (дата обращения: 15.05.2019).

² О взыскании материального ущерба, причиненного казне Российской Федерации должностным лицом ОВД РФ, в порядке регресса // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://53.xn--b1aew.xn--plai/document/13700476> (дата обращения: 15.05.2019).

Библиографический список

1. Закупка № 0144100005718000028 // Федеральное казначейство. URL: <https://clck.ru/JdSVC> (дата обращения: 15.05.2019).
2. Закупка № 0373100056019000193 // Федеральное казначейство. URL: <https://clck.ru/JdRPo> (дата обращения: 15.05.2019).
3. Закупка № 0816100000419000093 // Федеральное казначейство. URL: <https://clck.ru/JdSQM> (дата обращения: 15.05.2019).
4. Закупка № 0873100004419000094 // Федеральное казначейство. URL: <https://clck.ru/JdRVi> (дата обращения: 15.05.2019).
5. О взыскании материального ущерба, причиненного казне Российской Федерации должностным лицом ОВД РФ, в порядке регресса // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://53.xn--b1aew.xn--p1ai/document/13700476> (дата обращения: 15.05.2019).
6. Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2015 г. № 45–КГ14–13 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JdT49> (дата обращения: 15.05.2019).
7. Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации 23 мая 2016 г. № 53–КГ16–7 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JdVE7> (дата обращения: 15.05.2019).
8. Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 4 июля 2016 г. № 70–КГ16–13 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JdTJp> (дата обращения: 15.05.2019).
9. Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 11 июля 2016 г. № 30–КГ16–4 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JdTAv> (дата обращения: 15.05.2019).
10. Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 8 августа 2016 г. № 46–КГ16–7 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JdTEd> (дата обращения: 15.05.2019).
11. Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2018 г. № 18–КГ17–269 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JdTGk> (дата обращения: 15.05.2019).
12. Приказ МВД России «Об утверждении Положения об Управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по

Курской области» от 3 августа 2017 г. № 605 // СПС «Консультант-Плюс». URL: <https://clck.ru/JdFFM> (дата обращения: 15.05.2019).

13. Решение арбитражного суда Белгородской области от 15 марта 2016 г. № А08–8900/2015 // Банк решений арбитражных судов. URL: <https://clck.ru/JdV8X> (дата обращения: 15.05.2019).

14. Решение промышленного суда г. Курска от 26 ноября 2014 г. по делу № 2–2407/15–14г. // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/JdJmw> (дата обращения: 15.05.2019).

15. Решение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда о признании незаконным увольнения в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника ОВД, от 14 марта 2016 г. по делу № 11–3096/2016 // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://74.xn--b1aew.xn--p1ai/document/7771373> (дата обращения: 15.05.2019).

16. Соглашение МВД РФ, Роспатента «О взаимодействии Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам» от 19 января 2010 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JdFWe> (дата обращения: 15.05.2019).

17. Судебная практика // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://гцсп.мвд.рф/info/sudebno> (дата обращения: 15.05.2019).

18. Федеральный закон «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

19. Федеральный закон «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.01.1996. № 5. Ст. 410.

20. Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Парламентская газета. 02–08.12.2011. № 52–53.

21. Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 21.07.2011. № 157.

*С.С. Фатеев**

**О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ УЧАСТИЯ СОТРУДНИКОВ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ) В ПРОВЕДЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИТОГОВОЙ АТТЕСТАЦИИ ПО
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ ПРОГРАММАМ ОСНОВНОГО
ОБЩЕГО И СРЕДНЕГО ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Аннотация: Статья посвящена анализу полномочий сотрудников органов внутренних дел, привлекаемых к проведению государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования. Автор рассматривает организационные и практические аспекты работы сотрудников полиции на пункте проведения экзамена, их взаимодействие с другими лицами, привлечёнными к организации и проведению государственной итоговой аттестации, участниками экзаменов. В работе отражён ряд проблемных моментов, связанных с пробелами в понятийном аппарате и в правовом регулировании участия сотрудников полиции в проведении государственной итоговой аттестации.

Ключевые слова: государственная итоговая аттестация, экзамен, полиция.

*S.S. Fateev**

**ON THE SOME QUESTIONS OF PARTICIPATION OF STAFF
OF THE LAW-ENFORCEMENT AUTHORITIES (POLICE) IN
HOLDING THE STATE FINAL EXAMINATION OF THE
EDUCATIONAL PROGRAMS OF BASIC GENERAL AND
SECONDARY GENERAL EDUCATION**

Abstract: The article is devoted to the analysis of the powers of staff of the law-enforcement authorities involved in the state final examination of the educational programs of basic general and secondary general education. The author examines the organizational and practical aspects of the work of police at the examination point, their interaction with other persons involved in organizing and conducting state final examination, participants of examinations. The article reflects a number of problematic issues related to gaps in the conceptual apparatus and in the legal regulation of the participation of police in the conduct of the state final examination.

Key words: state final examination, examination, police.

* *Фатеев Сергей Сергеевич, магистр юриспруденции, старший преподаватель кафедры гражданского процесса, арбитражного процесса и таможенного права ФГБОУ ВО «Курский государственный университет», ведущий юрист-консульт ОКУ «Информационно-аналитический центр» Курской области. Электронная почта: sergey-fateev@mail.ru.*

* *Fateev Sergei Sergeevich, master of laws, senior lecturer at the department of civil procedure, economic procedure and customs tariff law (law of customs), Kursk State University; lead legal counsel, Information and analytical center of the Kursk Oblast.*

В конце каждого учебного года выпускников российских школ, завершивших обучение по образовательным программам основного общего и среднего общего образования, традиционно ждут серьёзные испытания — это государственная итоговая аттестация. Согласно информации Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), в 2019 г. только единый государственный экзамен (ЕГЭ) будут сдавать более 779 тыс. выпускников, что на 50 тыс. человек больше, чем в 2018 г.¹

Стоит отметить, что ЕГЭ — это только одна из форм государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования. Ст. 59 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает, что формы государственной итоговой аттестации определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования².

В конце 2018 г. Министерством просвещения Российской Федерации (Минпросвещения России) совместно с Рособрнадзором были утверждены два новых порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования. На основе их анализа можно сделать вывод, что в России существует два вида государственной итоговой аттестации, каждый из которых делится на три формы. Местом проведения экзаменов в рамках такой аттестации является пункт проведения экзамена — здание или его часть, в котором, как правило, размещается общеобразовательная организация. В соответствии с утверждённым порядком, в день проведения экзамена в пункте обязательно присутствуют сотрудники, осуществляющие охрану правопорядка, и (или) сотрудники органов внутренних дел (полиции). С учётом прогнозируемого увеличения в ближайшие несколько лет числа выпускников девятых и одиннадцатых классов³ и наличия внешних угроз, в том числе террористических, роль полиции в проведении государственной итоговой аттестации будет только возрастать, что в свою

¹ На участие в ЕГЭ-2019 зарегистрировалось на 50 тысяч человек больше, чем годом ранее // Рособрнадзор. URL: <https://clck.ru/JdVuP> (дата обращения: 20.05.2019).

² Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 21 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

³ См. подробнее: Чередниченко Г.А. Российская молодёжь в системе образования: от уровня к уровню // Вопросы образования. 2017. № 3. С. 158–159. DOI: <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2017-3-152-182>.

очередь потребует уточнения правового регулирования некоторых аспектов рассматриваемой деятельности полиции.

В настоящее время правовая основа участия сотрудников органов внутренних дел (полиции) в организации и проведении государственной итоговой аттестации закреплена в нормах Федерального закона «О полиции»¹. В ч. 1 ст. 1 закона устанавливается, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности². Безусловно, всё вышеперечисленное требуется обеспечивать и при проведении государственной итоговой аттестации. Также из основных направлений деятельности полиции, закреплённых в ч. 1 ст. 2 закона можно определить те, которые наиболее подходят к обеспечению проведения государственной итоговой аттестации, *e.g.*³:

1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;

2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

3) обеспечение правопорядка в общественных местах.

Часть обязанностей, которые возлагаются на полицию, и установлены в ст. 12 рассматриваемого закона, также могут иметь прямое отношение к государственной итоговой аттестации, *e.g.*⁴:

1) обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок в общественных местах;

2) обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организаторами публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок, оказывать в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие организаторам массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий;

3) пресекать административные правонарушения;

4) участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму.

¹ Федеральный закон «О полиции» от 28 января 2011 г. № 3-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

На первый взгляд такое правовое регулирование можно посчитать достаточным. Но государственная итоговая аттестация имеет утверждённый на федеральном уровне порядок проведения, специфическую терминологию, а правовая «незавершённость» в закреплении таких понятий как «общественное место», «публичные мероприятия», «массовые мероприятия», которые применяются, в том числе в приведённых нормах Федерального закона «О полиции», создают неопределённость в возможности исполнения сотрудниками полиции возложенных на них обязанностей при проведении государственной итоговой аттестации. Анализ подходов¹ к содержанию вышеуказанных понятий и методических рекомендаций Рособрнадзора² в контексте реализации полицией своих полномочий, даёт возможность сделать вывод, что относить, *e.g.*, единый государственный экзамен к «массовому» или «публичному мероприятию», а пункт проведения экзамена к «общественному месту» совершенно неприемлемо. Другими словами, сотрудник полиции, присутствующий в день экзамена в пункте его проведения должен в первую очередь руководствоваться двумя документами: порядком проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования³ и порядком проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования⁴, — вы-

¹ См.: Прокофьев К.Г. К вопросу о классификации публичных мероприятий в Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. 2017. Т. 3. № 1. С. 21–29; Селиванов С.Д. Задачи, выполняемые органами внутренних дел во время массовых мероприятий // Вестник Воронежского института МВД России. 2008. № 1. С. 72–74; Бредихин И.Д. К дискуссии о понятии и признаках дефиниции «общественное место» в административном законодательстве // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 19 (236). С. 85–89.

² См.: Письмо Рособрнадзора «О направлении Методических рекомендаций по подготовке и проведению единого государственного экзамена в пунктах проведения экзаменов в 2019 году» от 21 января 2019 г. № 10–32 // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. URL: <https://clck.ru/JdYQH> (дата обращения: 20.05.2019).

³ См.: Приказ Минпросвещения России № 189, Рособрнадзора № 1513 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования» от 7 ноября 2018 г. (зарегистрирован в Минюсте России 10 декабря 2018 г. № 52953) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://clck.ru/JdYWw> (дата обращения: 20.05.2019).

⁴ См.: Приказ Минпросвещения России № 190, Рособрнадзора № 1512 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования» от 7 ноября 2018 г. (зарегистрирован в Минюсте России 10 декабря 2018 г. № 52952) // Официальный

полняя строго закреплённый в них функционал (специальные полномочия). Однако, по нашему мнению, при наличии угрозы жизни, здоровью находящихся в пункте проведения экзамена граждан, повреждения имущества в результате различных противоправных посягательств сотрудник органов внутренних дел должен переходить к исполнению комплекса обязанностей, закреплённых в Федеральном законе «О полиции».

Реализация сотрудниками полиции специальных полномочий в пункте проведения экзамена невозможна без минимального организационно-технического оснащения. Методическими рекомендациями устанавливается, что не позднее, чем за один день до проведения экзамена, руководитель пункта проведения экзамена и руководитель образовательной организации, на базе которой организован пункт, обязаны обеспечить и проверить, в том числе наличие рабочих мест (столы, стулья) для сотрудников полиции. Кроме того, пункт проведения экзамена оборудуется стационарными и (или) переносными металлоискателями, которые используются организаторами вне аудитории совместно с сотрудниками полиции для проверки при входе в пункт участников государственной итоговой аттестации на наличие запрещённых средств. Данные меры реализуются дополнительно к тому, что в целях обеспечения безопасности и порядка проведения государственной итоговой аттестации пункты оборудуются средствами видеонаблюдения и средствами подавления сигналов подвижной связи¹. Следует отметить, что сотрудник полиции один из немногих, кто вправе пользоваться мобильным телефоном в пункте проведения экзамена, но только в штабе и по служебной необходимости.

При проведении государственной итоговой аттестации безопасности уделяется особое внимание, об этом говорит и тот факт, что не каждого гражданина в форме сотрудника полиции могут пропустить на пункт проведения экзамена, а тем более санкционировать его постоянное присутствие на пункте. Такая возможность есть только у лица, распределённого на конкретный пункт проведения экзамена, поэтому и сотрудник органов внутренних дел по прибытии на пункт должен иметь при себе документ, удостоверяющий личность (обычно

интернет-портал правовой информации. URL: <https://clck.ru/JdYaX> (дата обращения: 20.05.2019).

¹ См.: Письмо Росособнадзора «О направлении методических документов, рекомендуемых к использованию при организации и проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования в 2019 году» от 29 декабря 2018 г. № 10–987 // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. URL: <https://clck.ru/JdYhy> (дата обращения: 20.05.2019).

паспорт) и документы, удостоверяющие его полномочия (удостоверение сотрудника полиции и приказ о его распределении в дни экзамена на пункт проведения экзамена, если копия приказа в самом пункте отсутствует).

В контексте анализа мероприятий по обеспечению безопасности на пункте проведения экзамена обращает на себя внимание отсутствие определённости в вопросе конкретизации времени прибытия сотрудника полиции на пункт проведения экзамена и убытия из пункта в день экзамена, что, на наш взгляд, является значительным упущением. *E.g.*, установлено, что ответственный организатор вне аудитории, уполномоченный руководителем пункта проведения экзамена на проведение регистрации лиц, привлекаемых к проведению ЕГЭ, начиная с 08:00 по местному времени, на входе в пункт проведения экзамена совместно с сотрудниками, осуществляющими охрану правопорядка, и (или) сотрудниками органов внутренних дел (полиции) проверяет наличие документов у лиц, привлекаемых к проведению ЕГЭ в пункте, в том числе медицинских работников, устанавливает соответствие их личности представленным документам, а также проверяет наличие указанных лиц в списках работников пункта проведения экзамена. Другими словами, можно предположить, что сотрудник органов внутренних дел обязан прибыть на пункт не позднее 8:00 в день проведения экзамена. Далее с 9:00 по местному времени организаторами совместно с сотрудниками полиции осуществляется допуск участников государственной итоговой аттестации в пункт проведения экзамена с использованием металлоискателей. Установление соответствия личности представленным документам, проверка наличия лиц в списках распределения по общему правилу происходит при предъявлении документов, удостоверяющих личность и при наличии участников в утверждённых органом исполнительной власти субъекта России в сфере образования списках распределения в данный пункт проведения экзамена. Следует отметить, что вне аудитории организаторам, которые работают на входе в пункт проведения экзамена с сотрудниками полиции, запрещено прикасаться к участникам экзамена и их вещам, они могут только попросить добровольно показать предмет, вызывающий сигнал. Для сотрудников органов внутренних дел такого запрета не установлено. По нашему мнению, в случае отказа продемонстрировать предмет, вызвавший сигнал металлоискателя, сотрудник полиции вправе в отношении такого участника экзамена руководствоваться нормами, регулирующими процедуру личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице. В рамках участия в проведении государственной итоговой аттестации основной функцио-

нал сотрудника полиции заключается в обеспечении пропускного режима и безопасности на пункте проведения экзамена. Но остается открытым вопрос, когда сотрудник органов внутренних дел вправе покинуть пункт. Анализ действующего нормативного материала показал, что точное время определить невозможно, но по «косвенным» полномочиям (*e.g.*, участие в рассмотрении апелляции, которую может подать участник государственной итоговой аттестации, пока он не покинул пункт) и общей цели пребывания сотрудника полиции на пункте проведения экзамена (обеспечение безопасности) можно сделать вывод, что он должен присутствовать на пункте до объявления руководителем о завершении экзамена на пункте его проведения.

Как можно увидеть, некоторые вопросы участия сотрудников органов внутренних дел (полиции) в проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования до настоящего времени остаются нерешёнными. Во избежание возможных конфликтов между участниками государственной итоговой аттестации и лицами, обеспечивающими её организацию и проведение, а равно превышения должностных полномочий или наоборот, ненадлежащего исполнения сотрудниками полиции возложенных на них обязанностей, *e.g.*, в связи с досрочным уходом с пункта проведения экзамена, нормативная база по рассмотренным проблемным аспектам требует существенной детализации.

Библиографический список

1. Бредихин И.Д. К дискуссии о понятии и признаках дефиниции «общественное место» в административном законодательстве // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 19 (236). С. 85–89.

2. На участие в ЕГЭ-2019 зарегистрировалось на 50 тысяч человек больше, чем годом ранее // Рособрнадзор. URL: <https://clck.ru/JdVuP> (дата обращения: 20.05.2019).

3. Письмо Рособрнадзора «О направлении методических документов, рекомендуемых к использованию при организации и проведении государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования в 2019 году» от 29 декабря 2018 г. № 10–987 // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. URL: <https://clck.ru/JdYhy> (дата обращения: 20.05.2019).

4. Письмо Рособрнадзора «О направлении Методических рекомендаций по подготовке и проведению единого государственного эк-

замена в пунктах проведения экзаменов в 2019 году» от 21 января 2019 г. № 10–32 // Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. URL: <https://clck.ru/JdYQH> (дата обращения: 20.05.2019).

5. Приказ Минпросвещения России № 189, Рособрнадзора № 1513 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования» от 7 ноября 2018 г. (зарегистрирован в Минюсте России 10 декабря 2018 г. № 52953) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://clck.ru/JdYWr> (дата обращения: 20.05.2019).

6. Приказ Минпросвещения России № 190, Рособрнадзора № 1512 «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования» от 7 ноября 2018 г. (зарегистрирован в Минюсте России 10 декабря 2018 г. № 52952) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://clck.ru/JdYaX> (дата обращения: 20.05.2019).

7. *Прокофьев К.Г.* К вопросу о классификации публичных мероприятий в Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. 2017. Т. 3. № 1. С. 21–29.

8. *Селиванов С.Д.* Задачи, выполняемые органами внутренних дел во время массовых мероприятий // Вестник Воронежского института МВД России. 2008. № 1. С. 72–74.

9. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 21 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

10. Федеральный закон «О полиции» от 28 января 2011 г. № 3-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

11. *Чередниченко Г.А.* Российская молодёжь в системе образования: от уровня к уровню // Вопросы образования. 2017. № 3. С. 152–182. DOI: <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2017-3-152-182>.

С.Б. Брацыло*

**ИНФОРМАЦИОННО-ПРОПАГАНДИСТСКОЕ
СОПРОВОЖДЕНИЕ ОПЕРАТИВНО-СЛУЖЕБНОЙ И
ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИЛОВЫХ
СТРУКТУР (НА ПРИМЕРЕ РАБОТЫ ЦОС ФСКН РОССИИ)¹**

Аннотация: Статья информирует о формах и методах взаимодействия территориальных органов полиции с СМИ на примере упразднённой ФСКН. Рассмотрены вопросы организационной следующей деятельности: формирование базы данных (медиа-карты), создание журналистского пула, организация и ведение архива публикаций, подготовка пресс-конференций и брифингов. Раскрыты особенности работы с конкретными видами СМИ (телевидение, радио, печать, информерагентства). В частности, рассмотрены такие мероприятия, как создание информационных поводов, проведение акций для журналистов и общественности, разработка совместных документов. Затронуты правовые основы, на которых необходимо строить взаимоотношения между органами полиции и СМИ. Статья включает в себя подборку нормативных документов и предназначена для сотрудников подразделений информации и общественных связей территориальных органов полиции, а также может быть рекомендована адъюнктам, курсантам и аспирантам, обучающимся по специальностям «Юриспруденция», «Оперативно-розыскная деятельность», «Правовое обеспечение национальной безопасности».

Ключевые слова: территориальные органы полиции, Закон о СМИ, Закон о безопасности, Закон об информации.

S.B. Bratsylo*

**THE OUTREACH SUPPORT OPERATIONAL AND
PREVENTIVE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT
AGENCIES (ON THE EXAMPLE OF THE DSP FEDERAL
DRUG CONTROL SERVICE OF RUSSIA)²**

* *Брацыло Сергей Борисович, кандидат филологических наук, доцент, докторант ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».*

¹ *Статья «Информационно-пропагандистское сопровождение оперативно-служебной и профилактической деятельности силовых структур (на примере работы ЦОС ФСКН России)» является частью шифртелеграммы, в течение нескольких лет рассылаемой в территориальные органы полиции. ФСКН России упразднена 31 мая 2016 г. В настоящее время её функции выполняет Главное управление по контролю за оборотом наркотиков Министерства внутренних дел Российской Федерации.*

* *Bratsylo Sergei Borisovich, candidate of philological sciences, associate professor, doctoral student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.*

² *This article is part of cipher telegrams, which many years sent to the territorial police agencies. The Federal Drug Control Service of the Russian Federation was abol-*

Abstract: The article informs about the forms and methods of interaction of territorial police agencies with mass media on the example of the abolished Federal Drug Control Service of the Russian Federation. The issues of organizational activities: the formation of a database (media card), the creation of a journalistic pool, the organization and maintenance of an archive of publications, preparation of press conferences and briefings. There are revealed the features of work with specific types of media (television, radio, press, news agencies). In particular, the author are considered such events as creation of information occasions, holding actions for journalists and the public, development of joint documents. The brochure covers the legal framework on which it is necessary to build relationships between the police and the media. The publication includes a selection of normative documents. The article is intended for employees of information and public relations units of the territorial police agencies. It can also be recommended adjuncts, cadets and graduate students studying in the field of “Law”, “Operational investigative activities”, “Legal support of national safety”.

Key words: territorial police agencies, mass media law, safety law, information law.

1. Организация работы подразделений межведомственного взаимодействия силовых структур

1.1. Нормативно-правовая база службы офицера территориальных органов

Сотрудники подразделений межведомственного взаимодействия в сфере профилактики и общественных связей управлений по федеральным округам первого департамента центрального аппарата, сотрудники подразделений информации и общественных связей территориальных органов (далее — подразделения информации и общественных связей) в исполнении своих должностных характеристик должны следовать нижеперечисленным документам: Конституции России¹, Стратегии национальной безопасности², Доктрине информационной безопасности³, Закону о СМИ¹, Закону о защите информации².

ished on 31 may 2016. Its functions are currently performed by the Main Directorate for Drugs Control of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

² Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.01.2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

³ Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» от 5 декабря 2016 г. № 646 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 12.12.2016. № 50. Ст. 7074.

Сотрудники подразделений информации и общественных связей своевременно должны отслеживать изменения в законодательной базе, относящейся к полицейской службе, и, в частности, к функционированию информационной отрасли. *E.g.*, те изменения и дополнения, что были инициированы Советом Федерации и внесены Государственной Думой в законы и иные нормативные правовые акты в феврале 2019 г.³, внесённые в административное право, затронувшие, как Закон о СМИ⁴, Закон о защите информации⁵, так и ряд других федеральных законов и подзаконных актов.

Необходимо тщательно изучать выступления Главнокомандующего Российской Федерации, *e.g.*, Ежегодные Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации⁶ и выступления Главнокомандующего на Коллегиях министерств, включая Министерство обороны и Министерство внутренних дел⁷.

Примеры на 2018–2019 гг. для применения в работе для сотрудников полиции, включая подразделения информации и общественных связей территориальных органов, продублированы в библиографическом списке. Данные нормативные правовые акты необходимы и для изучения курсантам и адъюнктам соответствующих специальностей

¹ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. № 2124–1 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 08.02.1992. № 32.

² Закон Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 29.07.2006. № 165.

³ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»» от 18 марта 2019 г. № 31-ФЗ // Российская газета. 20.03.2019. № 60.

⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»» от 29 июля 2017 г. № 239-ФЗ // Российская газета. 04.08.2017. № 172.

⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»» от 18 марта 2019 г. № 31-ФЗ // Российская газета. 20.03.2019. № 60.

⁶ См., например: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Послание Президента Федеральному Собранию» от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 02.03.2018. № 46; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Послание Президента Федеральному Собранию» от 10 февраля 2019 г. // Российская газета. 21.02.2019. № 38.

⁷ Расширенное заседание коллегии Министерства внутренних дел. Выступление Президента России В.В. Путина на Коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации // Официальный сайт Президента России. URL: <https://clck.ru/JdcPG> (дата обращения: 19.05.2019).

(«Национальная безопасность», «Оперативно-розыскная деятельность», «Криминалистика»).

1.2. Начальный этап работы: организационные вопросы

Рассмотрим работу подразделений межведомственного взаимодействия в сфере профилактики и общественных связей управлений по федеральным округам, подразделений информации и общественных связей.

Работа подразделения информации и общественных связей начинается с организационных мероприятий по взаимодействию с местными СМИ и другими организациями, в чьи функции входит непосредственное противодействие распространению наркотиков. К первостепенным задачам оргработы следует отнести: создание базы данных по СМИ, формирование журналистского пула, организация обратной связи (мониторинг публикаций СМИ), подготовка и проведение пресс-конференций (брифингов), написание пресс-релизов и иной исходящей информации.

База данных СМИ (медиа-карта). Начиная работу, руководитель подразделения информации и общественных связей должен составить медиа-карту, *i.e.* список всех СМИ, работающих в регионе. Данные медиа-карты постоянно уточняются и дополняются.

Аккредитация. Чтобы упорядочить взаимоотношения территориального органа со СМИ, специалисты подразделения информации и общественных связей должны представлять себе правила аккредитации журналистов при государственных структурах и уметь эти правила реализовывать.

Журналистский пул. На следующем этапе работы налаживаются связи с журналистами, заинтересованными в освещении борьбы с наркопреступностью и вопросов наркомании. В результате создаётся стабильная группа наиболее активных изданий и отдельных журналистов (пул). Возможно подписание договора о сотрудничестве между территориальным органом и изданиями региона.

Архив материалов СМИ (включая мониторинг). Руководитель подразделения информации и общественных связей должен наладить регулярную «обратную связь» со СМИ, чтобы иметь информацию о том, как СМИ оценивают деятельность ФСКН России. Для этого создаётся архив публикаций, на основании которого проводится мониторинг СМИ и готовятся аналитические справки (количество публикаций, их направленность).

Пресс-конференция и брифинг. Руководителю подразделения информации и общественных связей необходимо уметь организовать интересную и действенную пресс-конференцию, провести брифинг,

привлечь как можно больше журналистов. Итогом пресс-конференции (брифинга) должны стать публикации в СМИ.

Пресс-релиз. Пресс-релиз необходим, чтобы дать подробную информацию о мероприятии территориального органа, заинтересовать журналистов, привлечь их к участию в мероприятии, помочь подготовить о нём материал.

1.3. Создание медиа-карты (база данных по региональным СМИ)

Руководителю подразделения информации и общественных связей для постоянной работы с местными СМИ необходимо иметь сведения о них. Такие сведения, строго систематизированные и постоянно обновляемые, и называются медиа-картой. Основные разделы медиа-карты:

- 1) список всех СМИ субъекта, классифицированный по видам (ТВ, радио, интернет-издания, газеты, журналы);
- 2) список СМИ, с которыми уже проводится постоянная работа;
- 3) список СМИ, с которыми планируется наладить контакты.

Для каждого СМИ в медиа-карте должны быть указаны следующие параметры:

- 1) реальный тираж и состав аудитории СМИ;
- 2) график выхода издания;
- 3) структура СМИ (полосы, рубрики, сетки вещания). Особое внимание придаётся рубрикам, связанным с тематикой органов наркоконтроля;
- 4) внутренняя структура редакции (главный редактор, редакторы тематических отделов и направлений, ключевые корреспонденты). В каждом случае указываются адреса редакции и её подразделений, номера телефонов и факсов, сайтов и электронной почты.

1.4. Правила аккредитации журналистов при территориальных органах полиции

Регламентировать взаимоотношения подразделений информации и общественных связей с организациями, являющимися источником информации, во многом призвана аккредитация. В Законе о СМИ ей посвящена ст. 48, хотя само понятие в нём не определено¹. Согласно словарям, термины «аккредитация», «аккредитование» первоначально использовались:

¹ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 08.02.1992. № 32.

1) в международном праве как процедура назначения и принятия (признания) представителя страны (организации) при иностранном государстве или международной организации;

2) как процедура представления (признания полномочий) журналистов при международных организациях. В дальнейшем это понятие стало использоваться как процедура признания полномочий журналистов применительно не только к международным организациям, но и к любым государственным органам и учреждениям.

В соответствии со ст. 48 Закона о СМИ, редакция имеет право подать заявку в государственный орган, организацию, учреждение, орган общественного объединения на аккредитацию при них своих журналистов. При этом они рассчитывают на содействие аккредитующей организации в осуществлении корреспондентами своей профессиональной деятельности, на помощь в доступе к источникам информации¹. Отметим, однако, что ни в одном из законов не прописана обязанность администрации и должностных лиц аккредитовать журналистов в соответствии с поданной заявкой. Поэтому, исходя из законодательных норм и практики, журналисты аккредитуются при условии соблюдения установленных правил, которые не являются едиными, так как устанавливаются аккредитующими органами, организациями, учреждениями самостоятельно. Представляется верным выделить наиболее общие положения, которые желательно отразить в содержании правил аккредитации журналистов при любой государственной организации:

1) общие положения (цель и задачи аккредитации, перечень лиц, имеющих право на аккредитацию, виды аккредитации, критерии квотирования мест для журналистов, порядок подачи заявки на аккредитацию и срок её рассмотрения);

2) права аккредитованных журналистов;

3) обязанности аккредитованных журналистов;

4) основания для приостановления, лишения и отказа в аккредитации;

5) порядок лишения и отказа в аккредитации.

Как показывает практика, наибольшие нарекания в правилах вызывают пункты, которые содержат требования по ограничению доступа к информации, лишению или отказу в аккредитации в зависимости от содержания прежних публикаций. Согласно ст. 48 Закона о СМИ, журналист может быть лишён аккредитации только в двух случаях²:

¹ Там же.

² Там же.

- 1) если им или редакцией нарушены правила аккредитации;
- 2) если журналистом распространены не соответствующие действительности, порочащие честь и достоинство аккредитовавшей организации сведения, что должно быть подтверждено вступившим в законную силу решением суда.

Иные случаи, в том числе связанные с «необъективностью», «тенденциозностью» освещения, не могут служить основанием для лишения аккредитации. Кроме того, такие термины, как «искажение информации», «необъективность освещения», являются сугубо оценочными, а не правовыми, и могут трактоваться должностными лицами по их субъективному усмотрению.

Иногда государственные органы сталкиваются с большим числом желающих аккредитоваться. Изучение положений об аккредитации, принятых в федеральных органах государственной власти, показало, что во многих из них прибегают к введению квот для СМИ по различным категориям и определению различных видов аккредитации. Это помогает выходить из положения и не противоречит действующему законодательству. Вместе с тем при установлении такого рода ограничений необходимо соблюдать принципы открытости, справедливости и целесообразности, чтобы обеспечить информацией через различные СМИ все категории граждан. Очень важно установление в правилах единого критерия и порядка квотирования, причём такого, который исключал бы возможность субъективного подхода к данному вопросу со стороны аккредитующего органа.

Можно выделить следующие виды аккредитации:

- 1) постоянная (на весь срок объявленной аккредитации для журналистов, постоянно освещающих деятельность аккредитующего органа и специализирующихся на тематике борьбы с наркотиками);
- 2) временная (ограниченная меньшим сроком для журналистов, выполняющих конкретное задание своих редакций по освещению работы аккредитующего органа);
- 3) специальная (при особом режиме мероприятия);
- 4) разовая (на одно мероприятие).

Аккредитация представляет реальные выгоды для СМИ и органов наркоконтроля. Первым она помогает в выполнении своей ключевой функции — искать и представлять обществу информацию, вторым — упорядочить работу с журналистами, выработать наиболее приемлемые для каждой организации правила взаимодействия с СМИ.

1.5. Формирование журналистского пула

Сотрудникам подразделения информации и общественных связей необходимо найти своих единомышленников, *i.e.* такие СМИ, ко-

торые заинтересованы в сотрудничестве. В связи с этим создаётся пул журналистов (изданий), освещающих борьбу с незаконным оборотом наркотиков, профилактику наркомании.

1.6. Организация архива материалов СМИ (включая мониторинг)

Подразделению информации и общественных связей территориального органа необходимо иметь полный архив опубликованных статей, фотографий, радиопередач и телепрограмм.

Руководитель подразделения информации и общественных связей должен систематически отслеживать материалы СМИ, касающиеся деятельности службы. Это относится как к материалам, инициированным сотрудниками подразделения информации и общественных связей, так и появившимся по инициативе самих журналистов. На основании анализа материалов постоянно составляются сводные справки. В аналитической справке руководитель подразделения информации и общественных связей отмечает:

- 1) общее количество СМИ, подготовивших материалы (по видам, *e.g.*, радио, Интернет, газета, журнал);
- 2) название и направленность СМИ;
- 3) конкретный анализ материалов (название материала; оттенок материала, *e.g.*, негативный, позитивный, нейтральный; объём и расположение в рубрике издания; фамилия журналиста, подготовившего материал).

Архивные данные позволяют оценить направленность выступлений прессы относительно мероприятий ведомства, а также оценить работу подразделения информации и общественных связей. На основе архивных сведений составляются аналитические справки в Центральный аппарат с оценкой деятельности журналистов и территориального органа. Эти документы дают возможность совершенствовать работу территориального органа, его подразделения информации и общественных связей.

1.7. Подготовка и проведение пресс-конференций (брифингов)

В процессе подготовки места проведения пресс-конференции следует совершить ряд следующих действий:

- 1) изготовить таблички для участников пресс-конференции (фамилия, имя, отчество, должность);
- 2) проследить за тем, чтобы основные участники пресс-конференции хорошо смотрелись на мониторах телекамер;
- 3) проверить расположение и работоспособность микрофонов, магнитофона для записи стенограммы;

4) помнить, что место ведущего пресс-конференции всегда рядом с участниками, а не в центре.

Начиная пресс-конференцию, следует:

- 1) назвать участников пресс-конференции;
- 2) чётко и коротко сформулировать тему пресс-конференции;
- 3) обозначить формат и регламент пресс-конференции;
- 4) обращаться подчёркнуто уважительно к журналистам (хорошо использовать в качестве обращения слово «коллеги»; если журналисты вам знакомы, обращаться к ним по имени и называть издание, которое они представляют).

В процессе проведения пресс-конференции следует:

1) внимательно следить за вопросами журналистов, быть готовым «распасовать» вопросы так, чтобы ответы давали наиболее компетентные участники пресс-конференции;

2) в случае если задан некорректный вопрос, помочь участнику пресс-конференции, *e.g.*, дать ему дополнительное время для обдумывания ответа. Для этого поблагодарите коллегу за интересный вопрос, сделайте вид, что вы повторяете вопрос для участника пресс-конференции. При этом постарайтесь переформулировать вопрос так, чтобы он звучал в более выгодном для участника пресс-конференции ракурсе;

3) следить за временем, в том числе за пять минут до окончания предупредить журналистов, что осталось время для одного вопроса.

После окончания пресс-конференции следует:

1) поблагодарить журналистов;

1) при необходимости организовать подход к прессе участников мероприятия, индивидуальные интервью, эксклюзивные ответы на вопросы, встречи с журналистами, с которыми установлены доверительные отношения.

Помните, ваше слово на пресс-конференции вступительное и завершающее. Вы задаёте стиль и тон общения журналистов с участниками пресс-конференции.

Примерную схему ведения пресс-конференции (брифинга) рекомендуется представить следующим образом:

«Добрый день, уважаемые коллеги!

Мы начинаем пресс-конференцию ГУВД России по _____. В пресс-конференции участвуют: начальник Управления, генерал _____, известный врач _____. Наш специальный гость — чемпионка Олимпиады-2004 _____.

Сегодняшняя пресс-конференция посвящена профилактическим мероприятиям по борьбе с наркоманией. Наша пресс-конференция

будет длиться _____ минут. Пожалуйста, коллеги, задавайте ваши вопросы.

Коллега Иванов, радиоккомпания «Н-ская волна», задавайте, пожалуйста, вопрос.

Коллега Петров, телекомпания «Вечерний Н-ск», Ваш вопрос, пожалуйста.

До окончания пресс-конференции осталось пять минут. Можно задать ещё один, последний вопрос. Я вижу, коллега из «Н-ской правды» тянет руку. Пожалуйста, Иван Иванович.

Наша пресс-конференция завершается. Благодарим всех присутствующих за участие в ней. Надеемся, что увиденное и услышанное здесь будет отражено в ваших изданиях с присущими вам объективностью и талантом».

Брифинг — разновидность пресс-конференции. Отличительная особенность — сжатые сроки проведения. Для его организации руководитель подразделения информации и общественных связей может собрать небольшую группу журналистов, хорошо ориентирующихся в антинаркотической тематике, многократно освещавших деятельность полицейских. Брифинги организуются с целью обсудить какую-либо конкретную проблему или событие. Они дают возможность почувствовать журналистам, что те получают информацию «из первых рук». Брифинги также помогают журналистам ориентироваться в официальных документах. Брифинги можно проводить и по другим вопросам, которые представляют общественный интерес.

1.8. Написание пресс-релизов и иной информации для СМИ

Пресс-релиз — это информационное развёрнутое сообщение о предстоящем или прошедшем событии, мероприятии органа полиции. Пресс-релиз должен ориентировать журналистов в программе мероприятия и желательных аспектах его освещения. Пресс-релиз — документ творческий, поэтому возможны варианты в его построении. Наиболее важная информация, которая должна быть выделена и поставлена на первое место в пресс-релизе, следующая: название мероприятия; время и место проведения (подробно); цель, характер, предполагаемый результат мероприятия; участники и их роль в мероприятии. Обязательно поставьте в пресс-релизе дату его рассылки и координаты для связи (телефон, факс, электронная почта).

Анонс — краткое сообщение о предстоящем мероприятии. Составляется аналогично пресс-релизу: в него входит название мероприятия, дата, время проведения, имена участников. Сообщение для прессы (составляется аналогично пресс-релизу) может содержать как информацию-анонс, так и рассказывать об уже произошедшем событии.

Пресс-досье представляет развёрнутую информацию о мероприятии и состоит из нескольких документов: пресс-релиз, справка о территориальном органе полиции, данные об участниках мероприятия, фотографии, цветные слайды, видеоматериалы по теме конференции.

Типовой образец пресс-релиза рекомендуется представить следующим образом (печатается на бланке территориального органа):

«Пресс-релиз

Вечером 24 ноября оперативники ГУВД по _____ области задержали более 20 членов преступного сообщества, которое на протяжении 10 лет поставляло и реализовывало в России _____. В группировку, сформированную по этническому принципу, входило более 45 человек. Возглавлял её так называемый «коронованный наркобарон», уроженец _____, известный по кличке «_____». За период своей преступной деятельности «_____» удалось не только наладить устойчивые каналы поставки _____ — до _____ тонны в квартал, но и организовать большую сеть оптовых сбытчиков наркотиков в ряде регионов России, в частности, в _____.

Средства, полученные от продажи наркотиков, вкладывались в легальный бизнес в _____. На них приобретались квартиры, коттеджи, рестораны, магазины, дорогие автомобили.

Когда стало достоверно известно о поставке и реализации преступной группировкой очередной партии _____ весом _____ килограммов под непосредственным руководством «_____», было решено активизировать оперативно-розыскные действия. На заключительном этапе были отработаны возможные варианты взаимодействия, направленные на изъятие крупных партий _____ и привлечение к уголовной ответственности членов ОПГ.

В результате оперативно-розыскных и следственных мероприятий вечером 24 ноября было проведено задержание 6 членов преступного сообщества при реализации _____ килограммов _____ на территории _____. После этого оперативники при поддержке спецназа незамедлительно провели обыски в _____ установленных местах. Они задержали ещё 15 членов группировки, пытавшихся скрыться, в том числе и «_____». Во время обысков изъято ещё _____ килограмма _____ и иностранная валюта.

Возбуждено уголовное дело по признакам ст. 228¹ УК РФ. Ведётся следствие.

25.11.18 г.

Группа информации и общественных связей
тел. 111–111».

Типовой образец анонса рекомендуется представить следующим образом (печатается на бланке территориального органа):

«Анонс

27 января 2019 года в 12:00 Управление по _____ организует проведение «круглого стола» на тему «О создании системы антинаркотической пропаганды». В рамках мероприятия будут представлены образцы социальной антинаркотической рекламы нового поколения, предупреждающие об опасности употребления наркотиков и пропагандирующие здоровый образ жизни.

В работе «круглого стола» примут участие представители администрации области, научно-исследовательских учреждений, общественных и религиозных объединений, средств массовой информации.

На пресс-конференцию приглашены специальные гости: известные спортсмены, писатели.

Место проведения «круглого стола»: г. Н-ск, ул. М-ская, д. 7, кор. 6/3 (здание администрации), 3 этаж, зал пресс-конференций. Регистрация участников и аккредитованных журналистов с 11 ч. 15 мин. до 11 ч. 45 мин. Списки для аккредитации направлять по тел./факсу 111–000 либо по электронной почте 111@111.ru.

17.01.19 г.

Группа информации и общественных связей
тел. 111–111».

Типовой образец сообщения для прессы рекомендуется представить следующим образом (печатается на бланке территориального органа):

«Сообщение для прессы

23 марта при проведении обыска в городе Н-ске оказано вооруженное сопротивление полицейским.

Сотрудники ГУВД России по _____ в рамках расследования уголовного дела в отношении участников _____ ОПГ одновременно провели обыски по восьми адресам. Следственно-оперативные группы включали в себя, помимо следователей и оперативников, сотрудников спецназа, экспертов и кинологов. В 6 ч. 45 мин. полицейские сообщили по домофону жильцам дома № _____, расположенном на ул. _____ г. Н-ск, о проведении обыска. Жильцы дверь не открыли. Когда оперативники проникли во двор, на территории которого находились трёхэтажный кирпичный коттедж, деревянный дом и хозяйственные постройки, на них была натравлена собака породы «туркменский волкодав-алабай». Она набросилась на одного из полицейских и причинила ему телесные повреждения, но тут же была нейтрализована. По сотрудникам без предупреждения из окна одноэтажного дома был от-

крыт огонь из огнестрельного оружия на поражение. Один из оперативников получил ранение в плечо, другого спас бронезиловый жилет.

Место проведения операции блокировали. Было принято решение не применять оружие и пойти на переговоры со стрелявшим. Через некоторое время он сдался. Им оказался _____, _____ года рождения. В ходе обыска полицейские обнаружили и изъяли _____ граммов _____, ружье «_____» и _____ патронов к нему, а также патроны от пистолета Макарова и запал ручной гранаты. Все это говорит о том, что полицейские вышли на одну из крупнейших в Н-ске _____ ОПГ, занимавшихся контрабандными поставками _____ из _____.

За последний месяц в Н-ской области это уже вторая попытка организованных преступных групп оказать вооружённое сопротивление полицейским. Это говорит о наступательном противодействии ГУВД России, о стремлении членов наркогруппировок пойти на тяжкие преступления, чтобы уйти от ответственности за сбыт и хранение наркотиков.

23.03.19 г.

Группа информации и общественных связей
тел. 111–111».

1.9. На заметку офицеру территориального органа

Современный пиар — это:

1) действия, которые улучшают взаимопонимание между организацией (ведомством) и обществом, с представителями которого она (оно) вступает в контакт как внутри, так и за её (его) пределами;

2) перечень рекомендаций и разработок для улучшения имиджа организации (ведомства);

3) работа по пресечению слухов, клеветы и таких источников, которые потенциально могут разрушить общественные связи организации (ведомства);

4) комплекс мероприятий, направленных на расширение влияния организации на жизнь общества различными аудиовизуальными средствами (выставки, кинопоказы, реклама, пропаганда в печати и на телевидении);

5) группа людей (сотрудники подразделений информации и общественных связей, пресс-центров и пресс-служб), в сферу деятельности которых входят действия по улучшению контактов между людьми или организациями.

2. Формы взаимодействия с журналистами

Для налаживания и поддержания действенной работы с местными журналистами сотрудники подразделения информации и общественных связей должны:

- 1) развивать отношения с журналистами, основанные на взаимном доверии и симпатии;
- 2) регулярно обеспечивать СМИ информацией, интересной аудитории;
- 3) предоставлять журналистам возможность эксклюзивных встреч с руководством и специалистами территориального органа наркоконтроля.

Исходя из вышеизложенных задач, формируются методы взаимодействия со СМИ. При взаимодействии со СМИ сотрудник подразделения информации и общественных связей должен:

- 1) иметь набор информационных поводов;
- 2) готовить выступления (официальные обращения) для прессы;
- 3) учитывать специфику электронных СМИ (телевидение, радио, Интернет) при взаимодействии с ними;
- 4) учитывать специфику печатных СМИ;
- 5) развивать в себе качества, необходимые для работы с журналистами.

2.1. Создание информационных поводов

Продуманные и интересные информационные поводы во многом определяют продуктивность взаимоотношений подразделения информации и общественных связей территориального органа со СМИ. Сотрудники подразделения должны работать по базовым спискам информационных поводов, заранее составленных на определённый период (e.g., год, месяц). В течение этого периода списки пополняются новой информацией. При подготовке базового списка учитываются праздники, памятные даты, запланированные акции и мероприятия, участие в «круглых столах», конференциях, совещаниях. Реализацией информационного повода является тщательно подготовленное мероприятие. Мероприятие должно быть посвящено значимой теме, проработано информационно и желательно быть зрелищным.

При выборе даты необходимо учитывать время выхода печатных изданий и сетку телерадиовещания, а также сроки проведения других значимых мероприятий в регионе, стране, мире. При выборе места необходимо учитывать доступность площадки для журналистов и приспособленность места для работы журналистов. Время проведения мероприятия не должно быть слишком ранним, чтобы журналисты сумели побывать на планёрках в редакциях, и не слишком поздним, чтобы они успели подготовить материал в текущий номер.

2.2. Выступления с официальными сообщениями в СМИ

При подготовке официального сообщения следует помнить, что если вы не имеете санкции на распространение определённой инфор-

мации, то можете отвечать только на вопросы, которые входят в вашу компетенцию как должностного лица, и должны быть ограничены рамками выполняемых вами функциональных обязанностей. Необходимо согласовать информацию, подаваемую в СМИ с соответствующими должностными лицами (*e.g.*, с оперативными и следственными отделами и управлениями). Особенно это важно, если речь идёт об уголовных делах или оперативных разработках.

Часто сотрудникам подразделения информации и общественных связей бывает необходимо подготовить и провести публикацию официального сообщения в форме интервью. Необходимо прояснить для себя, чем вызвано интервью? Каким оно должно быть: кратким или комментированным? Какую информацию вы сообщите: положительную или отрицательную? Хорошие новости сообщать гораздо легче, чем плохие, но и их нужно уметь донести до зрителя (слушателя).

При подготовке к интервью следует держаться одной выработанной централизованно линии. Чтобы избежать возможных нестыковок и несогласованностей по обсуждаемой теме, лучше, если о ней выскажется один представитель территориального управления. Не будет лишним, если вы предварительно продумаете два-три основных тезиса, которые послужили бы основой вашего сообщения. Стремитесь к краткости формулировок и тем. Если ваше интервью не вызвано одним вопросом или несколькими, переданными заранее, перед началом обговорите с представителем прессы круг обсуждаемых тем. Существуют темы, которые не подлежат обсуждению, и об этом надо предупредить корреспондента. Важно помнить, что эфирное время новостных передач строго ограничено, поэтому не будет нетактичным поинтересоваться, что именно хотят от вас услышать. Сначала высказывайте основную мысль. А уже затем можно привести и более подробные данные для подкрепления своей позиции.

Не забывайте, что в каком бы доверительном формате ни проводилась беседа, не следует говорить того, чего бы вы не хотели услышать позже со ссылкой на вас. Ст. 3 Закона о СМИ предоставляет интервьюируемому лицу право требовать от СМИ предварительного согласования подготовленного для опубликования материала. При необходимости этим правом надо пользоваться. Закон относит это право ко всем видам интервью. Однако это право не может быть физически реализовано в случае прямого эфира¹. Хотя к радио- и телеинтервью предъявляются в целом идентичные требования, которые рассматривались выше, однако специфика общения с этими электронными СМИ не должна быть обойдена нашим вниманием.

¹ Там же.

Представляем памятку для выступающего от лица территориального органа. Выступая с официальными сообщениями по телевидению, на радио, в печати, работая с журналистами, руководитель подразделения информации и общественных связей должен помнить:

1) сотрудники СМИ всегда плохо воспринимают устаревшую и банальную информацию. Симпатию журналистов можно достичь, передавая им свежие новости, представляя некоторым из них (позитивно настроенным относительно деятельности ведомства) эксклюзивную информацию;

2) главный раздражитель для журналиста — недостаток, сокрытие, неполнота информации, намеренное её искажение;

3) не стоит сильно давить на журналистов, особенно ссылаясь на авторитеты ведомства. Иногда для журналиста может быть интереснее проинтервьюировать не высокопоставленного сотрудника, а инспектора, добросовестно и честно выполняющего свою работу. Надо предоставить журналисту такую возможность;

4) представляя информацию журналисту, необходимо понимать, что не обязательно все они будут опубликованы. Однако необходимо сделать всё возможное, чтобы публикация состоялась;

5) личная позиция журналиста заслуживает уважения, однако не стоит безоговорочно соглашаться с мнением журналиста по тому или иному вопросу. Замечено, что журналисты с большей продуктивностью взаимодействуют с госслужащими с собственной позицией, чем без неё;

б) следует свести бюрократию к минимуму.

2.3. Работа с электронными СМИ (телевидение, радио, Интернет)

Существует две формы работы с журналистами региональных телерадиокомпаний:

1) подготовка и размещение совместных теле- и радиопередач;

2) создание собственных программ (если достигнута договорённость о предоставлении эфирного времени территориальному органу наркоконтроля на местном телерадиоканале).

Одной из наиболее важных и распространённых форм взаимодействия подразделения информации и общественных связей с электронными СМИ является участие сотрудника территориального органа наркоконтроля в телерадиопрограмме. При подготовке участника студийной передачи важно предварительно получить ответы на следующие вопросы: какой характер программы (общественно-политический или познавательно-развлекательный); идёт ли передача в записи или в прямом эфире; какова её продолжительность; кто ве-

душий программы; каков его настрой; это беседа один на один или участие принимают несколько человек; кто эти люди (союзники или оппоненты); кто выступает в качестве основного героя или это разговор равных партнёров; присутствуют ли на передаче зрители? будут ли от них вопросы; будет ли заключительное слово предоставлено вам? Ответы на эти вопросы определяют целесообразность участия вас или вашего представителя в программе.

Телеинтервью. Этот вид изложения официальной информации требует особенно тщательной подготовки, начиная с внешнего вида и заканчивая заранее сформулированными фразами, отрепетированными ответами на предполагаемые вопросы. *E.g.*, не помешает, если вы перед интервью лишний раз посмотрите в зеркало, а то и поинтересуетесь у корреспондента своим внешним видом. Во время телеинтервью избегайте ношения крупных блестящих знаков (они отвлекают зрителя от содержательной части разговора). Не надевайте солнцезащитные очки или очки типа «хамелеон» (они скрывают ваши глаза, а это не приветствуется аудиторией). Выражение лица и тон голоса должны соответствовать теме и характеру обсуждаемой проблемы.

При подготовке к телеинтервью держите в уме заготовленные заранее тезисы. При любом ответе на вопрос старайтесь развернуть его так, чтобы ваш ответ убедил зрителя, что вы прокомментировали именно ту проблему, которая была перед вами поставлена. Не спешите отвечать на вопрос, даже если хорошо знаете на него ответ. Несколько секунд на обдумывание ответа иной раз того стоят. Если вы чувствуете, что интервью заканчивается, а нужный вам тезис не прозвучал, следует выбрать удобный момент и задать самому вслух вопрос, на который у вас готов ответ. Избегайте односложных ответов: короткие фразы могут быть использованы лишь для усиления драматичности ситуации, демонстрации решимости исправить положение. Не отвечайте вопросом на вопрос. Избегайте излишней статистики: нагромождение цифр затрудняет восприятие основной мысли. Используйте простой разговорный язык. Помните, что написанное слово и сказанное слово — не одно и то же. Не будьте фамильярным, не обращайтесь к корреспонденту по имени. Используйте принцип акцентированной концовки при завершении беседы.

Поведение в кадре при телеинтервью. Важно постараться вести себя естественно, не смотреть в камеру, забыть о ней. Вы разговариваете со своим собеседником, поэтому и смотреть надо на него. Если вы общаетесь с группой журналистов, обращайтесь к тому, кто задал вопрос. Не опускайте глаза и не отводите взгляд в сторону, иначе вас можно заподозрить в неискренности. Держитесь спокойно, с достоин-

ством. Не напрягайтесь, но и не раскачивайтесь в кресле из стороны в сторону, взад-вперед. Следите за выражением вашего лица. Оно должно соответствовать тому, о чем идёт речь. Не теряйте самообладания, сохраняйте внутреннее спокойствие, даже если вам кажется, что вопрос поставлен некорректно, а то и вовсе провокационно. Найдите применение своим рукам: не складывайте их на груди, не держите в карманах, не ставьте руки на бедра. Если вы сидите, положите руки на стол. Можно держать кулак одной руки в ладони другой, однако при этом не перебирайте большими пальцами, ибо эти движения отвлекают зрителя. Не стучите по столу кулаком, пальцами или каким-либо предметом, оказавшимся в руках. В ходе интервью стоя позвольте рукам принять естественное положение, пусть даже они располагаются вдоль туловища. Не сидите нога на ногу.

После интервью убедитесь, что корреспондент получил всю информацию, необходимую для завершения работы над материалом, куда войдет ваш синхрон. Наступает момент расслабления, и операторы обычно используют это время, чтобы снять перебивки. Микрофон на камере может быть включён, что позволяет записывать ваши реплики. Большинство журналистов не используют эту возможность для получения информации, но если что-то бывает сказано экстраординарное, это как минимум сохранится в архиве.

Радиоинтервью имеет несколько особенностей, которые нельзя не учитывать. В ходе него не пользуйтесь шпаргалками! Текст, прочитанный по бумажке, резко отличается от импровизации — слушатель это хорошо чувствует. Говорите законченными предложениями. Это помогает редактору работать над плавностью звучания вашего синхрона. Не делайте частых и продолжительных пауз в прямом эфире. Если на телеэкране картинка сглаживает этот недостаток, то «молчащий» радиоприемник выглядит странно. Не заполняйте паузы мычанием, кашлем и вздохами. Избегайте слов-паразитов.

На телевидении основные решения по информационным выпускам новостей принимаются главным редактором на утренних «летучках». Имейте в виду, что вопрос, какая информация пойдёт в эфир, зачастую решается до того, как происходят сами события. Нет необходимости в постоянном контакте с главным редактором. Ваши отношения с ним должны быть таковы, чтобы в чрезвычайных ситуациях (а такие наверняка будут) вы смогли бы с ним связаться.

Следующими в иерархии идут заместитель главного редактора и редакторы программ. С ними вам необходимо установить тесный контакт. Одним из наиболее важных лиц является выпускающий программы. Очень часто именно он отвечает непосредственно за содер-

жание той или иной программы. Не забудьте также о тележурналистах, корреспондентах и ведущих программ.

В целом распределение функций на радио подобно распределению функций на телевидении. Однако радиожурналисты, как правило, имеют гораздо более жёсткий график и сроки, чем тележурналисты. Очень важно установить контакт с ведущими постоянных рубрик.

Радиозаготовка — подготовленный заранее материал для выступления по радио. В зависимости от формата передачи он представляет собой: перечень возможных вопросов и ответов (если это интервью), перечень тем для обсуждения (если это беседа, ток-шоу), текст выступления (если это монолог). Радиозаготовки являются одним из наиболее эффективных методов информирования населения. Они не отнимают у руководителя территориального органа наркоконтроля много времени, и он вместе с подразделения информации и общественных связей может контролировать, какая информация в конечном итоге будет доведена до слушателей. В радиозаготовке руководителю не нужно отвечать порой на каверзные вопросы журналистов, и, как правило, в короткой радиозаготовке не остаётся места для журналистского комментария. Радиозаготовки представляют руководителю территориального управления прекрасную возможность заставить события, которые уже привлекли внимание СМИ, «работать на себя».

К наиболее важным формам работы подразделения информации и общественных связей с интернет-изданиями можно отнести:

- 1) налаживание контактов и участие в профессиональных интернет-изданиях;
- 2) создание и наполнение сайта территориального органа;
- 3) подготовка материалов для размещения на официальном сайте Центрального аппарата.

2.4. Взаимодействие с журналистами печатных СМИ

Работа с печатными СМИ имеет два важных направления: подготовка собственных материалов и размещение их на страницах изданий и инициирование материалов на заданную тему, которые будут написаны самими журналистами.

Руководителю подразделения информации и общественных связей нет необходимости входить в тесное взаимодействие с главным редактором, если только это не еженедельное или маленькое издание. В газетах и журналах значительную роль играют редакторы отдельных рубрик, *e.g.*, «политика», «право», *etc.* Руководитель подразделения информации и общественных связей должен обязательно установить контакт с ними. Наладьте взаимоотношения также с ответственным секретарём, который отвечает за выход конкретного номера.

Обязательно имейте список всех региональных отделений конкретной газеты. Не забудьте и про ведущих основных газетных рубрик. При первом знакомстве важно, чтобы те, кто занимает ответственное положение в вышеперечисленных СМИ (исключая журналистов и корреспондентов) чётко понимали, какие цели вы преследуете. Они должны знать, что вы не хотите «всучить» им статью или материал, а просто пришли представиться и передать краткую информацию.

При подготовке собственных и совместных статей, сотрудники подразделения информации и общественных связей должны иметь высококачественные фотографии руководителя территориального органа наркоконтроля, другие высококачественные фотоматериалы. Использование подразделением информации и общественных связей цифровых фотоаппаратов может быть целесообразно, особенно при выездных мероприятиях. Сотрудники подразделения информации и общественных связей должны иметь такой фотоаппарат постоянно. Если газета не смогла прислать фотографа на место проведения мероприятия, то такой фотоаппарат сможет вас выручить. Если руководитель территориального органа во время акции встречался с известным спортсменом, врачом, иным влиятельным авторитетным человеком, не упустите возможность сделать фотографии их встречи.

Территориальному органу наркоконтроля по возможности целесообразно создать собственное печатное издание (обозрение, вестник, дайджест).

Интервью для информационных агентств, как правило, носят событийный характер и отличаются оперативностью. При общении с представителями прессы стоит следить за каждым своим словом, однако здесь это правило следует блюсти с особым вниманием. Ваше сообщение моментально диктуется на ленту новостей, и вы не успеете дойти до кабинета начальника, чтобы доложить о проведенном мероприятии, как он будет всё знать, а вы — его реакцию. А с развитием мобильной связи корреспонденту достаточно вместо диктофона использовать самый примитивный «мобильник», чтобы по окончании вашей заключительной фразы лишь добавить: «заявил сегодня журналистам представитель Н-ского территориального управления _____».

Интервью для органов печати. Его особенностью и одновременно преимуществом с точки зрения интервьюируемого является то, что с корреспондентом можно договориться о просмотре текста готовящегося к печати материала. После соответствующей правки вы можете чувствовать себя более-менее уверенно и спокойно. Однако надо иметь в виду, что затягивать с правкой текста нельзя, и если был уговор вернуть доработанный материал к определённому сроку, это

должно быть сделано. Для этой продукции время сдачи номера в печать также имеет значение, ибо старые новости, как и старые газеты, утрачивают свою информационную ценность.

Интервью по телефону. При соблюдении всех вышеперечисленных правил самое главное здесь, как ни странно, память. Помните, что с поднятием трубки на другом конце провода может одновременно включаться звукозаписывающее устройство, и не исключено, что какой-то отрывок вашей беседы, в том числе шутки-прибаутки, вы сможете буквально через несколько минут после разговора иметь удовольствие прослушать по телевидению, созерцая на экране своё фото.

2.5. На заметку офицеру территориального органа: качества, необходимые руководителю подразделения информации и общественных связей для работы с журналистами

Связи со СМИ — профессия, в которой важны личные качества того, кто ею занимается. Поэтому руководитель подразделения информации и общественных связей постоянно должен развивать в себе и своих сотрудниках следующие качества: знание предмета, осведомлённость, гибкость, дипломатичность, ораторские способности, чувство юмора, энергичность, творческий подход.

Представляем несколько правил, которые позволяют улучшить взаимодействие с журналистами:

- 1) основательно готовиться к каждому общению с журналистами;
- 2) стремиться понять потребности собеседника и им соответствовать;
- 3) налаживать двусторонний информационный обмен (не только давать информацию журналистам, но и получать её от журналистов);
- 4) быть готовым, попросив об услуге журналистов, оказать ответную.

Общение с журналистами по телефону — самая деликатная форма. В общении по телефону не допускается никакого давления на журналиста. По телефону можно удостовериться, что журналист получил предназначенные для него материалы, уточнить аккредитационные списки. По телефону журналистам даётся дополнительная информация по актуальным темам.

Библиографический список

1. Закон Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 29.07.2006. № 165.
2. Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. № 2124–1 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 08.02.1992. № 32.
3. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.
4. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Послание Президента Федеральному Собранию» от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 02.03.2018. № 46.
5. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Послание Президента Федеральному Собранию» от 10 февраля 2019 г. // Российская газета. 21.02.2019. № 38.
6. Расширенное заседание коллегии Министерства внутренних дел. Выступление Президента России В.В. Путина на Коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации // Официальный сайт Президента России. URL: <https://clck.ru/JdcPG> (дата обращения: 19.05.2019).
7. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» от 5 декабря 2016 г. № 646 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 12.12.2016. № 50. Ст. 7074.
8. Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.01.2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.
9. Федеральный закон ««О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»» от 29 июля 2017 г. № 239-ФЗ // Российская газета. 04.08.2017. № 172.
10. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»» от 18 марта 2019 г. № 31-ФЗ // Российская газета. 20.03.2019. № 60.

*Н.Н. Жунисбеков**

**ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ
ПРОТИВОПРАВНЫХ ДЕЯНИЙ, СОВЕРШЁННЫХ В СФЕРЕ
ДОЛЕВОГО ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В
РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

Аннотация: В настоящей статье рассказывается о современном состоянии правоприменительной практики преступлений в сфере долевого участия в строительстве жилых объектов в Республике Казахстан. Применительно к предмету исследования следует отметить ряд проблем, связанных с квалификацией и определением подследственности мошенничеств с долевым строительством жилых объектов. В этой статье автор исследует мошенничество, совершаемое в указанной социальной сфере, широко распространившееся в Республике Казахстан и относящееся к разряду трудно доказуемых уголовных правонарушений. Анализ правоприменительной практики показал, что именно неправильное поведение соответствующих государственных органов, их ошибочные действия зачастую существенным образом определяют негативный исход такого социального явления, как долевое участие в строительстве жилых объектов недвижимости.

Ключевые слова: мошенничество, недвижимость, долевое строительство, жилое помещение, жилище, хищение денежных средств, нецелевое использование, незаконное строительство.

*N.N. Zhunisbekov**

**THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ILLEGAL EX
POST ACTIONS IN THE SPHERE OF SHARED-EQUITY
HOUSING CONSTRUCTION SHARE IN KAZAKHSTAN**

Abstract: This article describes the current state of law enforcement practice of crimes in the field of shared-equity building construction in the Republic of Kazakhstan. With regard to the subject of the study, there are should be noted the problems related to the qualification and determination of the jurisdiction of fraud with the shared-equity building construction. In this article author will talk about fraud committed in the specified social sphere, widely spread in the Republic of Kazakhstan and related to the category of difficulty provable criminal offenses. The analysis of law enforcement practice showed that it is the wrong behavior of the relevant state agencies; their erroneous actions often significantly predetermine the negative outcome of such a social phenomenon as shared-equity construction.

** Жунисбеков Нуркен Нурахметович, докторант института послевузовского образования РГУ «Карагандинская академия Министерства внутренних дел Республики Казахстан имени Баримбека Бейсенова» («Қазақстан Республикасы ІІМ Бәрімбек Бейсенов атындағы Қарағанды академиясы»).
Электронная почта: nurken_kz1992@mail.ru.*

** Zhunisbekov Nurken Nurahmetovich, doctoral student at the institute of postgraduate education, Karaganda academy of the MIA of the Republic of Kazakhstan named after B. Beisenov.*

Key words: fraud, real estate, shared-equity construction, buyer-funded construction, housing unit, dwelling unit, house, stealing money, misuse, improper use, illegal construction, illegal building.

В течение последних без малого полутора десятков лет в Республике Казахстан наблюдается тенденция роста преступлений, совершаемых в сфере многоэтажного жилищного строительства, преимущественно в городах Нур-Султан и Алматы. Стремительные процессы урбанизации, миграции, расширение масштабов территориальных границ городов республиканского значения способствовали появлению в них негативных последствий социального характера, *e.g.*, ощущалась острая нехватка жилья. А последовавшие процессы бурного развития жилищного строительства привели в данную сферу большое количество строительных компаний, многие из которых не имели опыта работы в данной сфере и не отвечали требованиям для осуществления строительных работ. Некоторые из них под прикрытием строительной деятельности путём обмана и злоупотребления доверием, присвоения и растраты совершали хищения денежных средств граждан. Недобросовестные строительные компании, в особенности вынашивающие противоправные замыслы, предлагают покупателям жильё в недостроенных объектах по цене ниже реальной себестоимости. С экономической точки зрения такая цена не учитывает рисков, возможного удорожания материалов, инфляцию и другие непредвиденные расходы. Но для потенциальных покупателей стоимость такого квадратного метра более чем привлекательна. В результате жилые комплексы таких компаний либо не достраиваются, либо становятся долгостроями.

Заметим, что многие положения принятого в 2006 г. Закона Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» были не в полном объёме регламентированы, что привело к большим нарушениям в рассматриваемой сфере правоотношений. А последовавшие в 2008–2010 гг. системные финансовые кризисы, негативно повлияли на состояние практически всех сфер казахстанской экономики, способствовали росту преступности в целом и в строительной отрасли с долевым участием в частности. Тысячи дольщиков остались без квартир, немалая их часть оказалась втянута в деятельность различного рода жилищно-финансовых пирамид и была обманута их учредителями.

Учитывая сложность и недостаточность правового регулирования отношений в сфере жилищного строительства с долевым участием, а также возможность совершения хищений средств дольщиков, недобросовестного исполнения гражданско-правовых обязательств, в

вышеуказанный закон с момента его принятия было внесено 15 изменений и дополнений, в основном они были направлены на усиление требований, предъявляемых к строительным компаниям.

Согласно сведениям Государственного учреждения Комитета по правовой статистике и специальным учётам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, в 2010–2011 гг. уголовных правонарушений в сфере долевого участия в строительстве жилых объектов недвижимости не зарегистрировано. В период с 2012–2016 гг. в сфере жилищного строительства зарегистрировано 110 уголовных правонарушений, из них соответственно: в 2012 г. — 33; в 2013 г. — 40; в 2014 г. — 24; в 2015 г. — 2; в 2016 г. — 11. При использовании данной информации необходимо учитывать одну особенность. По сведениям Следственного департамента Министерства внутренних дел Республики Казахстан, уголовные дела рассматриваемой категории совершаются и находятся в производстве следственных подразделений городов Нур-Султан и Алматы. В период времени с 2010–2015 гг. по Карагандинской области в сфере жилищного строительства уголовных правонарушений не зарегистрировано. Лишь только в 2016 г. в период с января по май зарегистрировано 15 уголовных дел по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 189 (присвоение или растрата вверенного чужого имущества) Уголовного кодекса Республики Казахстан¹ (далее — УК РК) в отношении строительной компании «Азбука жилья», которые впоследствии переданы по территориальности в Министерство внутренних дел Республики Казахстан. В других регионах Республики (Восточно-Казахстанская, Акмолинская, Павлодарская, Северно-Казахстанская, Костанайская, Актюбинская, Западно-Казахстанская, Атырауская, Мангистауская, Кызылординская области) уголовные правонарушения в сфере жилищного строительства в период времени с 2010–2016 гг. не зарегистрированы².

Следовательно, можно сделать вывод, что вышеуказанные 110 фактов, зарегистрированных в сфере жилищного строительства в период 2012–2016 гг., приходятся на города Нур-Султан и Алматы. В указанный период времени по г. Нур-Султан зарегистрировано 177 326 преступлений (в 2012 г. — 22 760; в 2013 г. — 34 756; в 2014 г. — 34 985; в 2015 г. — 43 441; в 2016 г. — 41 384). По г. Алматы за-

¹ Закон Республики Казахстан «Уголовный кодекс Республики Казахстан» от 3 июля 2014 г. № 226-V (с изменениями и дополнениями) // Казахстанская правда. 09.07.2014. № 132 (27753).

² См.: Отчёт по научно-исследовательской теме «Деятельность ОВД по предупреждению преступности в земельно-строительном секторе (уголовно-правовые и криминологические аспекты)». Караганда, 2017. С. 46–55.

регистрировано 311 106 преступлений (в 2012 г. — 52 022; в 2013 г. — 55 482; в 2014 г. — 61 391; в 2015 г. — 73 507; в 2016 г. — 68 704). В суммарном количестве на два региона приходится 488 432 зарегистрированных преступления. В процентном соотношении 110 уголовных правонарушений, зарегистрированных в сфере жилищного строительства, составляет 0,23% от общего числа зарегистрированных преступлений в городах Нур-Султан и Алматы в период 2012–2016 гг. В связи с этим одной из приоритетных задач уголовной политики является повышение качества не только уголовного и уголовно-процессуального законодательства, но и норм, регулирующих жилищные отношения в целом и жилищно-строительную сферу в частности. Нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере долевого жилищного строительства, должны соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, *i.e.* должны быть сформулированы с достаточной степенью чёткости и основаны на понятных критериях, позволяющих со всей определённой отличать правомерное поведение от противоправного, исключая возможность произвольной интерпретации положений закона¹.

Одной из типичных ошибок в судебно-следственной практике является то, что практические работники поверхностно ориентируются в законодательстве, регулирующем сферу жилищного строительства в Республике Казахстан, слабо вникают в деятельность строительных организаций и, соответственно, не могут уяснить, в какой форме застройщиком возводятся и реализуются жилые объекты. В результате всё опрометчиво сводится к тому, что строительство домов жилого назначения должно осуществляться в соответствии с законодательством о долевом участии в жилищном строительстве. Судя по результатам изучения отдельных материалов уголовных дел, можно заключить, что между строительными организациями и гражданами не заключались договоры о долевом участии в жилищном строительстве. Следовательно, указывать на нарушение застройщиком Закона Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве»² является грубой ошибкой, поскольку закон регулирует отноше-

¹ Кусаинов Д.Ш. Особенности расследования мошенничества в сфере жилищных отношений: дис. ... докт. философии (Phd) / Карагандинская академия Министерства внутренних дел Республики Казахстан имени Баримбека Бейсенова. Караганда, 2015. С. 4.

² Закон Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 апреля 2016 года № 486–V ЗРК (с изменениями и дополнениями) // Казахстанская правда. 09.04.2016. № 67 (28193).

ния, непосредственно связанные с деятельностью по долевому участию в жилищном строительстве, а эти отношения не основаны на договоре о долевом участии в жилищном строительстве.

При расследовании рассматриваемой категории уголовных дел не выдвигаются и, соответственно, не производятся версии, направленные на проверку и выявление хищения денежных средств путём незаконного начисления заработной платы, премии. В итоге установить подлинную сумму похищенного, пути её вывода (освоения), а также причастных к преступлению лиц не всегда представляется возможным. В то время как проведение указанных мероприятий способствовало бы более объективному, полному и всестороннему производству досудебного расследования.

В процессе производства досудебного расследования при установлении факта обмана при мошенничестве с учётом того, что в отношениях между виновным (застройщиком) и потерпевшим (вкладчиком денежных средств на строительство жилого дома) заключён договор, следует обратить особое внимание, был ли у виновного на момент заключения договора умысел на завладение денежными средствами потерпевшего, не имея при этом намерений исполнить обязательства, связанные с условиями передачи потерпевшему указанных средств. Данное деяние следует квалифицировать по ст. 190 УК РК¹, если умысел, направленный на хищение, возник у виновного до получения этих средств. Если же умысел на хищение денежных средств граждан у виновного возник после их получения либо доказать причастность к мошенничеству не представляется возможным, то действия в целом можно квалифицировать по ст. 189 УК РК как присвоение или растрату вверенного чужого имущества² с учётом того, что лицо заведомо не намеревалось исполнять обязательства. Действия следует квалифицировать по совокупности ст.ст. 189 и 190 УК РК, если умысел на хищение денежных средств путём присвоения или растраты возник у виновного после их получения от одних вкладчиков и продолжился в отношении других вкладчиков посредством привлечения их средств путём обмана или злоупотребления доверием. При расследовании мошенничества, присвоения и растраты вверенного чужого имущества следственные органы упускают образующийся в действиях виновного состав преступления, предусмотренный ст.

¹ Закон Республики Казахстан «Уголовный кодекс Республики Казахстан» от 3 июля 2014 г. № 226–V (с изменениями и дополнениями) // Казахстанская правда. 09.07.2014. № 132 (27753).

² Там же.

250 (злоупотребление полномочиями)¹ УК РК, который в отдельных случаях должен квалифицироваться по совокупности преступлений. Нормы ст.ст. 189, 190 УК РК имеют тесную связь со ст. 250 УК, так как им присущи некоторые общие признаки: совершение обоих преступлений охватывается одним деянием; деяние совершается одним субъектом преступления, отвечающим требованиям п. 19 ст. 3 УК РК². Различие этих преступлений, совершаемых как одно деяние и образующих идеальную совокупность, заключается, во-первых, в том, что эти деяния посягают на разные объекты. Для мошенничества, присвоения и растраты вверенного чужого имущества объектом посягательства выступает «собственность», а при злоупотреблении полномочиями — «интересы службы в коммерческих и иных организациях». Во-вторых, в результате наступают разные общественно-опасные последствия, которые обусловлены посягательством на различные объекты. Верховный Суд Республики Казахстан в п. 18 Нормативного постановления «О судебной практике по делам о хищениях» от 11 июля 2003 г. обращает внимание, что использование виновным своего служебного положения является квалифицирующим признаком хищения, и считает, что в рамках ст. 250 УК РК дополнительной квалификации такое деяние, как «злоупотребления полномочиями», не требует³. Отчасти мы разделяем данный подход, но лишь в случае, если использование должностным лицом своих служебных полномочий выразилось в хищении чужого имущества, когда *de facto* произошло его изъятие и, соответственно, наступление общественно-опасных последствий в виде причинения существенного вреда, равно как и использование виновным своего служебного положения, охватываются статьями 189, 190 УК РК⁴. Вместе с тем считаем, что действия должностного лица следует квалифицировать по совокупности указанных преступлений, если лицо, используя свои служебные полномочия, в одном случае совершает хищение чужого имущества, а в другом — должностные злоупотребления из корыстной или иной личной заинтересованности, не связанные с хищением чужого имущества. *E.g.*, руководитель строительной организации, используя свои должност-

¹ Там же.

² Там же.

³ Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан «О судебной практике по делам о хищениях» от 11 июля 2003 г. № 8 (с изменениями и дополнениями) // Бюллетень Верховного Суда Республики Казахстан. 2003. № 8.

⁴ Мошенничество в соответствии с новым Уголовным кодексом Республики Казахстан // Прокуратура Алматинской области. URL: <https://clck.ru/JeFrL> (дата обращения: 19.05.2019).

ные полномочия, наряду с хищением денежных средств граждан также расхищает активы компании (денежные, товарно-материальные средства или иное имущество) в целях извлечения личной выгоды.

Другими словами, при производстве досудебного расследования следователю необходимо надлежащим образом установить:

1) обстоятельства, при которых должностное лицо коммерческой или иной организации, используя свои полномочия, получает незаконную выгоду, в одном случае, не будучи связанным с хищением денежных средств граждан, а в другом, когда похищает средства граждан, автоматически причиняя ущерб нормальной деятельности организации, правам и законным интересам граждан и иных лиц, участвующих в жилищном строительстве;

2) определить происхождение и движение собственных денежных средств, товарно-материальных ценностей и иного имущества компании от средств, финансируемых гражданами и/или организациями на строительство объектов.

При производстве досудебного расследования по уголовным делам о злоупотреблении полномочиями (ст. 250 УК РК¹) органам следствия необходимо устанавливать, является ли подозреваемый субъектом указанного преступления, а именно должностным лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации. При этом следует исходить из того, что речь здесь идёт о специальном субъекте преступления, определённом п. 19 ст. 3 УК РК как должностное лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации². В российской правоприменительной практике таковым признаётся лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления либо организацией, доля государства в которой составляет более 50%³. Необходимо отграничивать преступные действия должностных лиц коммерческих и иных некоммерческих организации от деяний должностных лиц, уполномоченных на выполне-

¹ Закон Республики Казахстан «Уголовный кодекс Республики Казахстан» от 3 июля 2014 г. № 226-V (с изменениями и дополнениями) // Казахстанская правда. 09.07.2014. № 132 (27753).

² См.: Уголовный кодекс Республики Казахстан: практическое пособие. Алматы, 2016. С. 22–23.

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» от 16 октября 2009 г. № 19 // Российская газета. 30.10.2009. № 207.

ние государственных функций, либо приравненных к ним лиц либо должностных лиц, либо лиц, занимающих ответственную государственную должность, если оно сопряжено с использованием им своего служебного положения. Деяния таких лиц являются коррупционными преступлениями¹.

В преобладающем большинстве случаев в сфере жилищного строительства в целях хищения денежных средств виновными используется обман. Мошенники при заключении гражданско-правовых сделок на привлечение денежных средств дольщиков тщательно маскируют свои преступные намерения. Они сознательно скрывают от граждан, что в основе заключаемого договора лежит чистая афера либо деньги дольщиков путём иной мошеннической схемы будут использованы не по целевому назначению. Сообщаемая при мошенничестве ложная или умалчиваемая информация может касаться юридических фактов и событий, качества, стоимости имущества, личности виновного, его действительных намерений, полномочий и иных обстоятельств, которые могут ввести в заблуждение потерпевшего. Как правило, заинтересованному в приобретении жилья дольщику застройщиком или уполномоченной компанией может предоставляться следующая недостоверная или неполная информация о²:

1) наименовании и юридическом адресе застройщика и уполномоченной компании;

2) наличии справки, подтверждающей государственную регистрацию (перерегистрацию); договора о предоставлении гарантии, заключённого с Фондом гарантирования, и его основных условиях в случае организации долевого участия в жилищном строительстве способом получения гарантии Фонда гарантирования; разрешения местного исполнительного органа на привлечение денег дольщиков в случае организации долевого участия в жилищном строительстве способом участия в проекте банка второго уровня или способом привлечения денег дольщиков после возведения каркаса жилого дома (жилого здания); документа, подтверждающего соответствующее право уполномоченной компании на земельный участок, *etc.*;

3) реализованных застройщиком проектах строительства жилых домов (жилых зданий);

¹ Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан «О судебной практике по делам о мошенничестве» от 29 июня 2017 г. № 6 // Казахстанская правда. 27.07.2017. № 142 (28521).

² Закон Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 апреля 2016 года № 486–V ЗРК (с изменениями и дополнениями) // Казахстанская правда. 09.04.2016. № 67 (28193).

4) объекте строительства жилого дома (жилого здания), предполагаемом к строительству, которая включает в себя уведомление о начале строительно-монтажных работ; указание места расположения и описание объекта в соответствии с проектно-сметной документацией; сведения о сроках его завершения; основные сведения о подрядчике (генеральном подрядчике), включая наименование, опыт работы в данной сфере, наличие лицензии, информацию о сданных в эксплуатацию объектах строительства, где он действовал в качестве подрядчика (генерального подрядчика).

Зачастую недобросовестные застройщики и уполномоченные компании обманывают вкладчиков, не имея при этом¹:

1) государственной строительной лицензии на занятие строительно-монтажными работами;

2) лицензии на деятельность по организации строительства жилых зданий за счёт привлечения денег дольщиков или действующего разрешения на привлечение денег дольщиков, выдаваемых местными исполнительными органами;

3) земельного участка, принадлежащего на праве временного возмездного землепользования (аренды), предоставленного государством, или на праве собственности;

4) опыта реализованных объектов строительства жилых домов;

5) утверждённого эскизного проекта;

6) проектной (проектно-сметной) документации объекта строительства, *etc.*

Одним из важных направлений деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений в сфере жилищного строительства считается профилактика. Важно защитить заранее потенциальную жертву. В данном направлении достигается положительный эффект путём разъяснительной работы со стороны сотрудников органов внутренних дел среди населения. В качестве наглядных примеров следует приводить факты о лицах, непосредственно пострадавших от преступных действий на рынке строящегося жилья.

В процессе досудебного расследования уголовных правонарушений рассматриваемой категории необходимо установить, в чём именно выразился обман потерпевшего, если таковой имело место, поскольку процесс установления квалификации противоправного деяния находится в тесной корреляции с проблемой его отграничения от

¹ Закон Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» от 16 июля 2001 г. № 242–II (с изменениями и дополнениями) // Казахстанская правда. 24.07.2001. № 173–174 (23521–23522).

смежных составов уголовных правонарушений. Следует учитывать, что преступный умысел подозреваемых лиц должен соответствовать способу совершения противоправного деяния. Разногласия в данных обстоятельствах напрямую могут повлиять на квалификацию совершённого деяния. С этой целью следственным органам необходимо подвергнуть тщательному анализу процесс строительно-монтажных работ жилых зданий и помещений, регламентированный государством в соответствующих нормативных актах. Рассмотрение данного вопроса позволит установить способ совершения противоправного деяния (путём мошенничества, растраты) либо признаки иного правонарушения.

Целесообразно рассмотреть алгоритм действий, необходимый для выполнения лицом, намеренного осуществить деятельность по возведению жилого сооружения. Застройщику, будь то физическое или юридическое лицо, необходимо получить в Акимате¹ постановление о разрешении на проведение обследования изыскательских работ и проектирования объектов промышленно-гражданского назначения. После этого заключается договор об условиях освоения земельного участка для гражданского и промышленного строительства между уполномоченным органом (Акимат) и компанией-застройщиком. Подписанием данного договора завершается процедура проектирования. Далее застройщику необходимо подготовить эскизный и рабочий проекты возводимого сооружения. При наличии данных документов проводится Государственная экспертиза рабочего проекта. В случае положительных выводов данной экспертизы Акиматом выдается разрешение на проведение подготовительных работ. В объём подготовительных работ входит возведение оградительных сооружений земельного участка, на котором планируется строительство жилого сооружения и снос существующих на данном земельном участке иных строений, не предусмотренных планом. При выполнении и наличии описанных обстоятельств местный исполнительный орган выносит постановление о предоставлении земельного участка, целевое назначение которого, *e.g.*, строительство жилого дома (комплекса). Только после этого застройщик может приступить к возведению жилого сооружения. При отсутствии одного из перечисленных пунктов орган досудебного расследования обоснованно может поднимать вопрос о добросовестности намерений застройщика.

Анализ правоприменительной практики позволяет сделать вывод, что недобросовестный застройщик зачастую допускает нарушение

¹ Региональный орган исполнительной власти (правительство области), районная государственная администрация в Республике Казахстан.

ние требований нормативных правовых актов, регулирующих процесс строительства жилищных объектов. Это выражается в несоблюдении этапизации оформления разрешительных документов, что впоследствии приводит к началу строительных работ при отсутствии ряда необходимых документов. Начало преждевременного строительства позволяет недобросовестному застройщику осуществлять аккумуляцию инвестиций со стороны в виде привлечения к процессу строительства потенциальных дольщиков и сбора денежных средств со стороны последних. Данные обстоятельства органами досудебного расследования могут толковаться как наличие корыстных намерений у застройщика, направленных на завладение материальными ценностями граждан.

Многие примеры из правоприменительной практики свидетельствуют о фактах реализации жилищных помещений посредством заключения договоров полной или предварительной купли-продажи квартир в несданных в эксплуатацию домах, не говоря уже о недостроенных сооружениях вообще. Подобного рода действия со стороны застройщиков следственным органам необходимо расценивать как завладение денежными средствами (или иными материальными средствами) граждан-дольщиков путём обмана и злоупотребления доверием. Сам факт реализации несданного в эксплуатацию объекта недвижимости является противозаконным, поскольку, в соответствии с действующим законодательством в области недвижимости, последнее приобретает юридический статус недвижимого имущества только после соответствующей регистрации в государственном органе. По результатам государственной регистрации жилой недвижимости можно проводить отчуждение права собственности (владения, пользования или распоряжения). Соккрытие от потерпевших сведений, которые имеют отношение к предмету договора или могут повлиять на решение потерпевшего с целью завладения денежными средствами последних, должно квалифицироваться как мошенничество. Кроме того, застройщику заведомо известно о невозможности сдачи в эксплуатацию строящегося объекта по причинам отсутствия ряда документов на стадии начала строительных работ. Следовательно, строительство было начато незаконно и государственные органы не вправе оформить акт о приёмке возведённого сооружения. Вышеперечисленное свидетельствует о наличии преступного умысла у застройщика.

Проведя теоретический анализ вопросов, посвящённых противодействию преступности в сфере долевого жилищного строительства, можно сделать умозаключение, что наиболее распространённые проблемы в сфере жилищного строительства и уголовные правонару-

шения непосредственно коррелируют со сложностью их уголовно-процессуального расследования. Кроме того, рассмотренные в данной статье вопросы позволили сформулировать существующие проблемы и пути их решения:

1) устоявшееся мнение, что строительные организации осуществляют свою деятельность с нарушением норм Закона Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 апреля 2016 г. не находит должного подтверждения. Это связано с тем, что строительные организации не руководствуются вышеназванным законом и предпочитают осуществлять свою деятельность и реализовывать жильё на рынке строящейся недвижимости в различных формах, *e.g.*, жилищно-строительного кооператива и иных, регламентированных и допускаемых действующим гражданским и жилищным законодательствами. При этом заключаются договоры паевого взноса, предварительные договоры купли-продажи квартиры, договоры инвестирования, *etc.*;

2) досудебное расследование по уголовным делам в сфере жилищного строительства требует дополнительного применения норм уголовного закона по уголовным правонарушениям в сфере экономической деятельности и уголовным правонарушениям против интересов службы в коммерческих и иных организациях, ввиду их системности и межотраслевого взаимодействия с нормативными положениями, регулирующими рынок жилищного строительства;

3) досудебное расследование проводится не в полном объёме. Органы предварительного следствия ограничиваются производством следующих следственных действий: осмотром места происшествия, выемки, производством допросов подозреваемых, потерпевших и свидетелей, очных ставок между потерпевшими и подозреваемыми, назначением экономических и строительных экспертиз. При этом отсутствует специальная тактика проведения допроса лиц, участвующих в досудебном расследовании данной категории уголовных дел. Представляется необходимым, исходя из каждого конкретного случая, применять иные следственные действия и экспертизы;

3) изъятие документов бухгалтерского учёта предполагает их последующее изучение и анализ с целью выявления имеющихся нарушений. Для этого у сотрудников следственных подразделений должен иметься соответствующий багаж знаний в области бухгалтерии, который возможно приобрести и восполнить за счёт организации курсов повышения квалификации в данном направлении.

Остальные причины и условия, способствующие совершению преступлений в данной сфере, распределились в следующем процентном соотношении¹:

- 1) несовершенство действующего законодательства — 18,4%;
- 2) коррумпированность сотрудников, обязанных осуществлять контроль в сфере жилищного строительства — 17,4%;
- 3) наличие юридически неграмотных граждан — 17,4%;
- 4) отсутствие архитектурно-строительного контроля и надзора, технического и авторского надзора — 13,5%;
- 5) некачественное производство строительно-монтажных работ — 6,7%;
- 6) отсутствие лицензирования субъектов архитектурной, градостроительной и строительной деятельности и аттестации специалистов — 6,7%;
- 7) нарушение организации сдачи и приёмки завершённых строительством объектов в эксплуатацию — 6,7%;
- 8) нестабильность экономики — 5,8%;
- 9) несоблюдение требований безопасности, установленных техническими регламентами и действующими нормативными документами по стандартизации на строительную продукцию — 5,8%;
- 10) отсутствие экспертизы обоснований инвестиций в строительство и проектной (проектно-сметной) документацией — 5,8%;
- 11) несовершенство техники и технологии строительства — 2,9%;
- 12) неправильное определение состояния грунта — 2,9%;
- 13) отсутствие проведения паспортизации объектов в сейсмоопасных регионах — 1,94%;
- 13) отсутствие обследования и наблюдения за состоянием эксплуатируемых либо законсервированных и иных незавершённых строительством объектов, вмешательством с целью обеспечения нормативных характеристик — 1,94%;
- 14) отсутствие аттестации и аккредитации испытательно-аналитических лабораторий, сертификации продукции, используемой в строительстве, а также технической оценки новой продукции, способов производства, оснастки в строительстве — 1,9%;
- 15) нарушение стандартизации продукции, используемой в проектировании и строительстве — 0,9%;

¹ Феткулов А.Х., Интыкбаев М.К., Бубербаев Н.Д. Детерминанты уголовных правонарушений, совершаемых в сфере жилищного строительства Республики Казахстан // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2017. № 2–4. С. 105.

16) нарушение метрологической деятельности в проектировании и строительстве — 0,9%.

В число вышеуказанных причин и условий совершения противоправных деяний в сфере долевого жилищного строительства, по нашему мнению, следует отнести также:

1) выполнение работ на строительных объектах не зарегистрированными в установленном порядке строительными бригадами (в данном случае речь идёт об использовании в ходе строительства труда так называемых «нелегалов» — строительных бригад, не имеющих официального статуса и в большинстве случаев специалистов-строителей соответствующего профиля);

2) наличие возможностей у застройщиков и проектных компаний ухода от уплаты налогов путём заключения фиктивных договоров с фирмами, зарегистрированными на подставных лиц;

3) завышение себестоимости выполняемых работ со стороны организации-подрядчика.

Приведённый перечень причин и условий, способствующих совершению преступлений на рынке строящегося жилья, безусловно, не является исчерпывающим. Вместе с тем выявление, устранение, ослабление и нейтрализация субъектами профилактики вышеназванных очевидных детерминантов позволит предотвратить социальную напряжённость среди обманутых дольщиков и обеспечит достижение позитивных результатов по противодействию современной преступности в сфере долевого жилищного строительства.

О наличии преступного умысла у подозреваемого при мошенничестве могут свидетельствовать следующие обстоятельства:

1) тщательная и заблаговременная подготовка к преступлению (регистрация фирмы на подставных лиц-номиналов, лиц с низким достатком, злоупотребляющих алкоголем или наркотиками);

2) отсутствие лицензии на осуществление деятельности, направленной на исполнение обязательств по договору;

3) реальное отсутствие финансовых возможностей, материально-технических средств;

4) чрезмерно выгодные условия строительства (короткие сроки, низкая стоимость квадратного метра, использование качественных и в то же время дорогих строительных материалов);

5) отсутствие необходимых специалистов для осуществления строительно-монтажных работ;

6) неполная проектно-сметная документация;

7) заключение договоров от имени подставных или вымышленных лиц;

8) использование фиктивных уставных документов, *etc.*

Вместе с тем, результаты проведённого исследования не могут носить исчерпывающий характер, так как общественные отношения в данной сфере постоянно изменяются, следовательно, пополняется соответствующая правоприменительная практика. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан — это итоговые документы, в котором сам процесс расследования преступлений не отражается, соответственно увидеть проблемы, связанные с квалификацией преступлений, сбором доказательственной базы, определением основных обстоятельств, подлежащих доказыванию, выведением типичных и альтернативных алгоритмов следственных действий, порядком и тактикой их проведения не представляется возможным.

Библиографический список

1. Закон Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» от 16 июля 2001 г. № 242–II (с изменениями и дополнениями) // Казахстанская правда. 24.07.2001. № 173–174 (23521–23522).
2. Закон Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» от 7 апреля 2016 года № 486–V ЗРК (с изменениями и дополнениями) // Казахстанская правда. 09.04.2016. № 67 (28193).
3. Закон Республики Казахстан «Уголовный кодекс Республики Казахстан» от 3 июля 2014 г. № 226–V (с изменениями и дополнениями) // Казахстанская правда. 09.07.2014. № 132 (27753).
4. *Кусаинов Д.Ш.* Особенности расследования мошенничества в сфере жилищных отношений: дис. ... докт. философии (Phd) / Карагандинская академия Министерства внутренних дел Республики Казахстан имени Баримбека Бейсенова. Караганда, 2015. 122 с.
5. Мошенничество в соответствии с новым Уголовным кодексом Республики Казахстан // Прокуратура Алматинской области. URL: <https://clck.ru/JeFrL> (дата обращения: 19.05.2019).
6. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан «О судебной практике по делам о мошенничестве» от 29 июня 2017 г. № 6 // Казахстанская правда. 27.07.2017. № 142 (28521).
7. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан «О судебной практике по делам о хищениях» от 11 июля 2003 г. № 8 (с изменениями и дополнениями) // Бюллетень Верховного Суда Республики Казахстан. 2003. № 8.
8. Отчёт по научно-исследовательской теме «Деятельность ОВД по предупреждению преступности в земельно-строительном секторе (уголовно-правовые и криминологические аспекты)». Караганда: КА МВД РК им. Б. Бейсенова, 2017. 261 с.
9. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» от 16 октября 2009 г. № 19 // Российская газета. 30.10.2009. № 207.
10. Уголовный кодекс Республики Казахстан: практическое пособие. Алматы: Издательство «Норма-К», 2016. 244 с.
11. *Феткулов А.Х., Интыкбаев М.К., Бубербаев Н.Д.* Детерминанты уголовных правонарушений, совершаемых в сфере жилищного строительства Республики Казахстан // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2017. № 2–4. С. 104–106.

*М.А. Новиков**

ПОТЕРПЕВШИЙ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Аннотация: В статье анализируется право на волеизъявление «жертвы» (пострадавшего) от преступного посягательства при принятии решения о возбуждении уголовного дела, указывается на некорректность использования в ст.ст. 20 и 24 УПК РФ термина «потерпевший». Автором описывается проблема положения потерпевшего в уголовном судопроизводстве и акцентируется внимание на утверждении, что потерпевший, прежде всего, заинтересован в возмещении ему вреда, причинённого преступлением, а уже потом в реализации карательной функции. Рассматривается вопрос о порядке признания «жертвы» (пострадавшего) потерпевшим при возражениях против такого решения стороны публичного обвинения, а также делается вывод о возможности вынесения постановления о признании лица потерпевшим без его согласия. Обосновывается вывод о недопустимости требовать от потерпевшего (жертвы) выполнения исключительно функции уголовного преследования, хотя он косвенно отнесён к стороне обвинения.

Ключевые слова: пострадавший, потерпевший, волеизъявление, функция, обвинение, уголовное преследование, защита прав и интересов.

*М.А. Novikov**

THE VICTIM IN CRIMINAL PROCEDURE

Abstract: The author analyzes the right to declare of the intent of the “victim” of criminal assault when deciding to institute criminal proceedings; indicates the incorrect use of the term “victim” in art. 20 and 24 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation. The author is considered the question of the procedure of recognition of a “victim” as a victim in the case of objections to such a decision in the public prosecution, as well as the conclusion about the possibility of making a decision on recognition of a person as a victim without his consent. In addition, the victim is entitled to his or her own position on the charge, its completeness and validity. There have analyzed the problem of the victim’s position in criminal proceedings. Attention is focused on the statement that the victim is primarily interested in compensation for damage caused by the crime, and to a lesser extent the implementation of the punitive function. All this leads to the conclusion that it is inadmissible to require the victim to perform exclusively the function of criminal prosecution, although the person is indirectly attributed to the charge.

Key words: victim, declaration of intent, declaration of will, function, charge, criminal prosecution, protection of rights and interests.

* *Новиков Максим Александрович, старший преподаватель кафедры уголовного права, процесса и криминалистики ЧОУ ВО «Региональный открытый социальный институт». Электронная почта: mimino_81@mail.ru.*

* *Novikov Maksim Aleksandrovich, senior lecturer at the department of criminal law, process and criminalistics (forensic science), Regional Open Social Institute.*

О статусе потерпевшего в отечественном уголовном процессе писалось немало работ, среди которых следует отметить, *e.g.*, работы О.А. Волторнист¹, Д.В. Горбунова², Н.И. Гулиевой³, *etc.* Тем не менее правовой статус потерпевшего до сих пор остаётся актуальной темой исследования, так как порождает многочисленные коллизии в правоприменительной практике.

Одним из нормативно закреплённых принципов уголовного судопроизводства является защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений (ч. 1 ст. 6 УПК РФ)⁴.

Потерпевший как процессуальная фигура современного уголовного процесса наделяется довольно объёмными, но недостаточными возможностями для защиты своих интересов. Стоит отметить, что выбор способа реализации прав напрямую зависит от преследуемой им цели, *e.g.*, возмещение вреда, причинённого преступлением; процессуальная защита своих прав при расследовании, рассмотрении и разрешении по существу уголовного дела; получение компенсации за причинённый ему вред; всестороннее выяснение обстоятельств уголовного дела и назначение наказания виновному лицу. В Постановлении Пленума Верховный Суд России от 29 июня 2010 г. № 17, указано, что обеспечение потерпевшему от преступления возможности отстаивать свои права и законные интересы любыми не запрещёнными законом способами является обязанностью государства⁵.

Перечень прав потерпевшего закреплён ст. 42 УПК РФ. Именно данная статья определяет, что гражданин или юридическое лицо, ко-

¹ См.: Волторнист О.А. Необходимость совершенствования механизма реализации права потерпевшего на участие в уголовном преследовании // Вестник Омского юридического института. 2007. № 1 (6). С. 67–69; Волторнист О.А. Потерпевший в уголовном процессе: от жертвы преступления к активному субъекту уголовного преследования (исследование динамики изменений законодательства) // Вестник Омской юридической академии. 2014. № 1 (22). С. 46–49.

² См.: Горбунов Д.В. Оценка показаний потерпевшего в уголовном процессе // Общество и право. 2014. № 1 (47). С. 151–154; Горбунов Д.В. Показания потерпевшего в уголовном процессе // Общество и право. 2014. № 2 (48). С. 210–214.

³ См.: Гулиева Н.И. К вопросу о роли потерпевшего в публичном уголовном процессе // Юристъ-Правоведъ. 2013. № 6 (61). С. 89–94.

⁴ Федеральный закон «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 22.12.2001. № 249.

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» от 29 июня 2010 г. № 17 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 07.07.2010. № 147.

торому в результате преступления был причинён вред того или иного характера, приобретает статус потерпевшего при вынесении соответствующего постановления следователем, дознавателем, судом. Данное постановление выносится после возбуждения уголовного дела¹.

В связи с этим обращает на себя внимание некорректность формулировок ч. 2 и 3 ст. 20 УПК РФ, согласно которым по общему правилу обязательным условием возбуждения уголовного дела и уголовного преследования в частном и частно-публичном порядках является волеизъявление потерпевшего или его законного представителя². К ним примыкает также п. 5 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, согласующийся с приведёнными нормами и устанавливающий недопустимость возбуждения данных категорий уголовных дел без заявления потерпевшего³. Поскольку в подобных случаях лицо, которому преступлением был причинён вред, процессуального статуса потерпевшего на момент подачи заявления о возбуждении уголовного дела не имеет, то следует говорить о заявлении пострадавшего (жертвы) как юридическом факте, с которым закон связывает принятие решения о начале процессуальной деятельности. Иной ситуация может быть, если по уголовному делу, возбуждённому в публичном порядке, в ходе предварительного расследования возникли основания для изменения квалификации содеянного, вследствие чего уголовное дело перешло в категорию дел частного-публичного обвинения⁴. Толкование Г.В. Стародубовой п. 5 ч. 1 ст. 24 УПК РФ позволило её сделать умозаключение, что условием правомерности продолжения уголовного судопроизводства в рассматриваемой ситуации будет наличие в деле заявления потерпевшего или его незамедлительное получение. Акцентируем внимание, что речь идёт именно о потерпевшем как процессуальной фигуре, наделённой совокупностью прав для защиты своих интересов в связи с причинением преступлением вреда этим интересам⁵.

О волеизъявлении пострадавшего (жертвы, потерпевшего) на инициирование процедуры возбуждения уголовного дела и о начале производства по нему закон указывает, что по делам частного и частно-публичного обвинения оно должно быть выражено в соответствующем заявлении за исключением случаев, предусмотренных в ч. 4 ст.

¹ Федеральный закон «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 22.12.2001. № 249.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Стародубова Г.В. Правовое положение потерпевшего в уголовном процессе: субъективный аспект // Российская юстиция. 2018. № 12. С. 29.

⁵ Там же. С. 29.

20 УПК РФ¹. Пострадавший может обратиться в правоохранительные органы с заявлением о совершении в отношении него преступления, уголовное преследование за совершение которого должно вестись в публичном порядке. Его заявление не является необходимым условием для принятия решения о возбуждении уголовного дела, но свидетельствует о желании возмещения причиненного вреда.

При публичном обвинении законодатель не упоминает о волеизъявлении пострадавшего на приобретение статуса потерпевшего. Логичным будет предположить, что такое волеизъявление предполагается, поскольку если жертве (пострадавшему) преступления причинён физический, имущественный или моральный вред, то она должна желать возмещения этого вреда, восстановления своих нарушенных прав и интересов. Остаётся открытым вопрос, возможно ли признание лица потерпевшим против его воли либо при наличии у него возражений против возбуждения производства по уголовному делу? Или же лицо может оспаривать факт причинения ему вреда, а не только возражать против производства по уголовному делу.

Круг преступлений, по которым возможно публичное обвинение, обширен, так как публичность обвинения предполагает возбуждение уголовного дела и производство по нему независимо от воли и желания частных, невластных субъектов, включая потерпевшего².

Публичная сущность уголовного процесса, как верно отмечала Л.А. Александрова, «заключается в открытом заявлении государства о своей исключительной компетенции уголовного преследования и обязанности гарантировать соблюдение провозглашенных законов каждым физическим или юридическим лицом»³. Как следствие, возражения лица против признания его потерпевшим по уголовному делу публичного обвинения не будут являться правопрепятствующим юридическим фактом при принятии следователем, дознавателем либо судом данного решения⁴. Л.Д. Кокорев в своих трудах писал: «все, кому преступлением причинён вред, должны быть признаны потерпевшими, независимо от их желания»⁵, — ведь постановлением о признании потерпевшим констатируется факт причинения вреда определённому субъекту, качественные и количественные характеристики этого

¹ Федеральный закон «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 22.12.2001. № 249.

² Стародубова Г.В. Указ. соч. С. 30.

³ Александрова Л.А. Публичность как основание уголовно-процессуального права. М., 2007. С. 57.

⁴ Стародубова Г.В. Указ. соч. С. 30.

⁵ Цит. по: Стародубова Г.В. Указ. соч. С. 30.

вреда. Использование процессуальных возможностей, которые даёт даже против воли потерпевшего приобретённый им статус, остаётся на усмотрение потерпевшего¹.

Потерпевший включается в число участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения. В п. 47 ст. 5 УПК РФ перечислены субъекты, входящие в данную группу, включая потерпевшего; ст. 42 (потерпевший) УПК РФ находится в гл. 6 (участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения)². Сообразно этому в научной литературе указывают на выполнение им функции обвинения³. Как отмечает Г.Н. Ветрова, «законодатель как бы изначально определил, что процессуальный интерес потерпевшего объективно заключается в стремлении добиться осуждения и наказания лица, совершившего преступное посягательство. И права предоставляются потерпевшему для того, чтобы он мог данный интерес отстаивать»⁴. М.С. Строгович делал вывод о характере осуществляемой потерпевшим процессуальной функции как об обвинении, обвинительной деятельности. И при этом учёный указывал, что «потерпевший участвует в процессе для того, чтобы защищать свои интересы, нарушенные преступлением, для того, чтобы доказать, что преступление было совершено, что этим преступлением ему был причинен вред, что ответственность за преступление несет именно подсудимый»⁵. По мнению Г.В. Стародубовой, «в данном случае речь должна идти об ответственности виновного за совершение преступления, что соответствует защите интересов потерпевшего и восстановлению его прав»⁶. Она полагает, что «нормативная регламентация процессуального статуса потерпевшего, верно отражающего его сущность, не в полной мере укладывается в модели деятельности по осуществлению уголовного преследования... Интерес потерпевшего состоит в защите его прав,

¹ Там же. С. 30.

² Федеральный закон «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 22.12.2001. № 249.

³ См.: Актуальные проблемы обеспечения прав участников уголовного судопроизводства / М.Т. Аширбекова, В.М. Быков, И.С. Дикарев и др.; под ред. Н.С. Мановой. М., 2016. С. 115; Кондратьева О.И. Процессуальные функции потерпевшего и его представителя // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2008. № 1 (14). С. 227.

⁴ Ветрова Г.Н. Субсидиарное обвинение и принцип состязательности // Известия Алтайского государственного университета. 2017. № 3 (94). С. 34. DOI: [https://doi.org/10.14258/izvasu\(2017\)3-04](https://doi.org/10.14258/izvasu(2017)3-04).

⁵ Цит. по: Стародубова Г.В. Указ. соч. С. 30.

⁶ Там же. С. 30.

нарушенных совершённым в отношении него преступлением, что учитывает законодатель, формулируя в ст. 6 УПК РФ назначение уголовного судопроизводства. Для данного субъекта наказание виновного и... степень его суровости являются вторичными по отношению к возмещению ему вреда, причинённого преступлением. Для потерпевшего участие в процессуальном преследовании подозреваемого и обвиняемого — это право, но не обязанность. Ст. 22 УПК РФ устанавливает, что потерпевший, его законный представитель и (или) представитель... вправе участвовать в данной уголовно-процессуальной деятельности... Суд может признать обязательным лишь участие потерпевшего в рассмотрении уголовного дела в судебном заседании, но не выполнение им функции уголовного преследования... Факт отнесения законом потерпевшего к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения в правоприменении становится основой для требования от него и его представителя, статус которого является производным от статуса представляемого лица, разделять позицию следователя, дознавателя либо прокурора, поддерживающего государственное обвинение»¹.

Мы считаем правильной следующую позицию, высказанную В.Г. Дагаевым, «в уголовном судопроизводстве затрагиваются личные интересы граждан, понёсших от преступления моральный, физический или имущественный вред, — потерпевших; они привлекаются или допускаются к процессуальной деятельности для охраны именно личных интересов, что и составляет содержание их уголовно-процессуальной функции. При этом осуществление даже этой функции, не говоря уже об уголовном преследовании, остаётся на усмотрение потерпевшего. И никак нельзя согласиться..., что целью его участия в деле является доказывание виновности подсудимого... Защита прав и интересов потерпевшего и возмещение ему вреда возможны без обвинительного приговора. Эта идея лежит в основе института прекращения уголовного дела за примирением обвиняемого с потерпевшим»². «Законодательная модель процессуального статуса потерпевшего вызвала и вызывает дискуссии в среде процессуалистов, а отдельные её элементы или их отсутствие справедливо критикуются. С течением времени эта модель эволюционирует в русле развития всего уголовного судопроизводства»³ как гарантия обеспечения защиты прав и законных интересов потерпевшего.

¹ Там же. С. 30.

² Цит. по: Стародубова Г.В. Указ. соч. С. 31.

³ Там же. С. 31.

Библиографический список

1. Актуальные проблемы обеспечения прав участников уголовного судопроизводства / *М.Т. Аширбекова, В.М. Быков, И.С. Дикарев* и др.; под ред. *Н.С. Мановой*. М.: Проспект, 2016. 193 с.
2. *Александрова Л.А.* Публичность как основание уголовно-процессуального права. М.: Юрлитинформ, 2007. 144 с.
3. *Ветрова Г.Н.* Субсидиарное обвинение и принцип состязательности // Известия Алтайского государственного университета. 2017. № 3 (94). С. 32–36. DOI: [https://doi.org/10.14258/izvasu\(2017\)3-04](https://doi.org/10.14258/izvasu(2017)3-04).
4. *Волторнист О.А.* Необходимость совершенствования механизма реализации права потерпевшего на участие в уголовном преследовании // Вестник Омского юридического института. 2007. № 1 (6). С. 67–69.
5. *Волторнист О.А.* Потерпевший в уголовном процессе: от жертвы преступления к активному субъекту уголовного преследования (исследование динамики изменений законодательства) // Вестник Омской юридической академии. 2014. № 1 (22). С. 46–49.
6. *Горбунов Д.В.* Оценка показаний потерпевшего в уголовном процессе // Общество и право. 2014. № 1 (47). С. 151–154.
7. *Горбунов Д.В.* Показания потерпевшего в уголовном процессе // Общество и право. 2014. № 2 (48). С. 210–214.
8. *Гулиева Н.И.* К вопросу о роли потерпевшего в публичном уголовном процессе // Юристъ-Правоведъ. 2013. № 6 (61). С. 89–94.
9. *Кондратьева О.И.* Процессуальные функции потерпевшего и его представителя // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2008. № 1 (14). С. 227–231.
10. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» от 29 июня 2010 г. № 17 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 07.07.2010. № 147.
11. *Стародубова Г.В.* Правовое положение потерпевшего в уголовном процессе: субъективный аспект // Российская юстиция. 2018. № 12. С. 29–31.
12. Федеральный закон «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 22.12.2001. № 249.

*Н.Ю. Егоров**

**ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О СОЦИАЛЬНОЙ СУЩНОСТИ
ГОСУДАРСТВА В ЗАПАДНОЕВРОПЕЙСКОЙ
ПОЛИЦЕЙСКО-ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ XVIII–XIX ВВ. В
ОЦЕНКЕ И.Т. ТАРАСОВА**

Аннотация: Предметом исследования являются идеи, взгляды, воззрения выдающегося отечественного юриста конца XIX – начала XX в. Ивана Трофимовича Тарасова на сущность социальной функции государства. В статье отражены представления И.Т. Тарасова о роли и месте социального государства в жизнедеятельности общества, описана характеристика государства, обладающего признаками социального государства и характеристика пределов вмешательства государства, провозгласившего себя социальным, в жизнь граждан.

Ключевые слова: российская полицейистика, полицейское право, административное право, государственное управление, социальное государство, правовое государство.

*N.Yu. Egorov**

**THE IDEAS ABOUT THE SOCIAL NATURE OF THE STATE
IN THE WESTERN EUROPEAN POLICE LEGAL THEORY
OF 18TH–19TH IN THE EVALUATION OF I.T. TARASOV**

Abstract: There are research I.T. Tarasov views on the essence of the social function of the state, about the role and place of the social state in the life of society, the characteristic of a state that possesses the characteristics of a social state and the character limits of the intervention of a state that has declared itself in the social life of citizens on the basis of ideas about the social nature of the state in the European police legal theory of 18th–19th.

Key words: Russian police science, police law, administrative law, public administration, social state, legal state, state of justice, state of rights, state based on justice and integrity, state of law.

Наука полицейского права, как и любая другая наука, имеет свою историю, которая заключается, прежде всего, в развитии взглядов и идей, касающихся предмета данной науки. История науки поли-

* *Егоров Никита Юрьевич, капитан полиции, адъюнкт кафедры теории государства и права ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации». Электронная почта: egorsnap@gmail.com.*

* *Egorov Nikita Yur'evich, police captain, graduate student at the department of theory of state and law, Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.*

цейского права отражает эволюцию формы государства и изменения социально-экономической и политико-правовой жизни в XVII–XX вв.¹. Становление науки полицейского права происходило в процессе укрепления абсолютизма в Западной Европе². Предпосылкой зарождения науки полицейского права в период укрепления абсолютизма стала необходимость сохранения казны государства, которая предопределила возникновение науки камералистики. Знаменитый немецкий философ Л. фон Штейн называл камеральные науки не более чем сводом практических рецептов, но именно камералистика предоставила полицейскому праву готовый материал для дальнейших исследований. Поэтому камералистов Й. Зонненфельса, И.Г.Г. Юсти, Ф.Л. Зенкендорфа не без основания называют предшественниками «отцов» науки полицейского права.

Отправной точкой зарождения теоретических основ науки о полиции считают опубликование в 1722 г. «Трактата о полиции» Н. Деламара. Абсолютная власть в Западной Европе, не стесненная никакими силами, сосредоточила своё внимание в первую очередь на укреплении власти и внутреннего государственного управления, получившего название полицейской деятельности.

Для понимания особенностей становления полицейского права как науки и как деятельности по внутреннему управлению государства видный российский полицейист И.Т. Тарасов³ уделил серьёзное внимание изучению становления и эволюции полицейской деятельности. Одно из первых упоминаний термина «полиция» (от греч. городское дело, городское (государственное) устройство) он обнаружил у Аристотеля. Однако, как выяснил И.Т. Тарасов, Аристотель вкладывал в этот термин этический смысл. Правовой контекст понятия «полиция» у Аристотеля отсутствует. Город являлся колыбелью государ-

¹ См.: Нижник Н.С., Дергилева С.Ю. Систематизация знаний об управлении обществом и становление науки полицейского права в Западной Европе в XVIII веке // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3 (63). С. 38–39; Нижник Н.С., Дергилева С.Ю. Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А.И. Елистратова. М., 2017. С. 10.

² См.: Нижник Н.С., Дергилева С.Ю. Систематизация знаний об управлении обществом и становление науки полицейского права в Западной Европе в XVIII веке // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3 (63). С. 38–40.

³ См. о нём: Егоров Н.Ю. Российская полицейистика в лицах: Иван Трофимович Тарасов // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 801–812. DOI: <https://doi.org/10.7256/2409-868X.2015.6.16396>. URL: <https://clck.ru/JeS96> (дата обращения: 19.05.2019).

ственного начала и государственного управления¹, и термином «полиция» обозначалось внутреннее государственное управление по установлению условий безопасности на основе городов². Сначала полицейская деятельность охватывала лишь охрану общественной безопасности, которую называли полицией безопасности³. Однако в ходе усиления абсолютной власти пределы полицейской деятельности были расширены⁴, и сформировался особый тип государства — полицейское государство⁵. В полицейском государстве существовало многочисленное число уставов, которые очень подробно регламентировали общественную и частную жизнь⁶.

В период XVI–XVIII вв. в Западной Европе предметом деятельности полиции была не только охрана общественной безопасности, но и широко понимаемая забота о благосостоянии⁷. Эта задача полиции понималась настолько широко, что она была тождественна всему внутреннему управлению в государстве⁸.

Усиление роли абсолютной власти, расширение полномочий органов полицейской деятельности обусловило всплеск научного инте-

¹ Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. I. Общая часть. М., 1908. С. 10. URL: <https://clck.ru/JeS8U> (дата обращения: 19.05.2019).

² Там же.

³ См.: Нижник Н.С. Российская полицейистика об основах регулирования отношений между государством и обществом // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Сб. мат-ов / Под ред. Н.С. Нижник: в 2 т. Т. II. СПб., 2017. С. 55–57.

⁴ Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 14.

⁵ См.: Нижник Н.С. Полицейское государство — социюридический феномен: характеристика сущностных черт в отечественной полицейско-правовой теории // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. № 6. С. 123–130.

⁶ Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. I. Общая часть. М., 1908. С. 13. URL: <https://clck.ru/JeS8U> (дата обращения: 19.05.2019).

⁷ См.: Нижник Н.С. Полицейское государство — государство «всеобщего благоденствия и всеобщего счастья» // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 183–194. DOI: <https://doi.org/10.7256/2409-868X.2016.6.21223>. URL: <https://clck.ru/JeS7h> (дата обращения: 19.05.2019).

⁸ См.: Нижник Н.С. Полицейское государство как средство достижения всеобщего счастья (по страницам работ полицейистов) // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Сб. мат-ов / Под общ. ред. В.А. Сокова. Краснодар, 2017. С. 30–33.

реса к полицейскому праву¹. В 1722 г. увидел свет «Трактат о полиции» Н. Деламара², который рассматривал полицию с трёх точек зрения: как общее управление государствами, как управление каждого государства и как управление каждого города. Он анализировал полицейскую деятельность с историко-философской точки зрения без какой-либо связи с правом.

С позицией Н. Деламара согласны были не все. Учёные-физиократы требовали существенного ограничения государственного вмешательства в общественную и частную жизнь. Были определены основания для критики полицейского государства. Одним из основных критиков полицейского государства И.Т. Тарасов считал Х. фон Вольфа, который полагал, что, помимо охраны общественного порядка, в обязанность государства должна вменяться обязанность опеки благосостояния граждан; что люди вступают в государство с целью довольства и счастья, и главная цель государства — доставить это счастье и довольство гражданам³. Подчёркивая, что «довольство подданных должно быть путеводной звездой в деятельности государства», Х. фон Вольф обосновывал, что государство обязано не только заботиться о безопасности и правосудии, но также о том, чтобы «доставлять гражданам средства к жизни приятной и удобной»⁴ и чтобы «общее благосостояние и безопасность... [были] наивысшей и последней задачей государства»⁵. Границы деятельности государства, по мнению Х. фон Вольфа, должны быть ограничены правом. Критика полицейского государства, считал И.Т. Тарасов, привела Западную

¹ См.: Нижник Н.С. Взаимоотношения власти, общества и личности как предмет полицейско-правовой теории // Российская полиция: три века служения Отечеству: Сб. мат-ов / Под ред. Н.С. Нижник. СПб., 2018. С. 239–240.

² См.: Delamare N. Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent: On y a joint une description historique et topographique de Paris, & huit Plans gravés, qui représentent son ancien Etat, & ses divers accroissements, avec un recueil de tous les statuts et règlements des six corps des marchands, & de toutes les Communautés des Arts & Métiers. Par M. Delamare, Conseiller-Commissaire du Roy au Châtelet de Paris. Paris, 1705. Т. 1. 648–13–41 p.; Он же. Paris, 1710. Т. 2. P. 650–1496 et 68–19 p.; Он же. Paris, 1719. Т. 3. 1088–9 p.; Он же. Paris, 1738. Т. 4. 794–XXXIX p.

³ См.: Нижник Н.С. Полицейское государство — государство «всеобщего благоденствия и всеобщего счастья» // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 183–194. DOI: <https://doi.org/10.7256/2409-868X.2016.6.21223>. URL: <https://clck.ru/JeS7h> (дата обращения: 19.05.2019).

⁴ Цит. по: Антонович А.Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). Ч. 1. Киев, 1890. С. 75.

⁵ Цит. по: Там же. С. 75.

Европу к просвещённому абсолютизму¹: помимо охраны общественного порядка, внутреннее управление начинает включать в себя опеку над образованием, моральными нормами, о продуктах питания, одежде, отношениях между супругами, родителями и детьми².

В 1756 г. вышла в свет работа И.Г.Г. фон Юсти «Основные начала науки о полиции»³. Он рассматривал вопросы полицейской деятельности в контексте эпохи просвещённого абсолютизма, указывая на обязанность государства по обеспечению всеобщего благополучия граждан. И.Г.Г. фон Юсти принадлежал к школе эвдемонистов, ставивших целью государства счастье граждан⁴ свободу граждан, их безопасность и внутреннюю силу или внутреннее благосостояние.

Общее благосостояние и удобство жизни главной задачей всего внутреннего государственного управления считал Й. фон Зонненфельс. И.Т. Тарасов считал, что именно Й. фон Зонненфельс поставил вопрос о необходимости ограничения государственного вмешательства, указав на отрицательные последствия бесконтрольного внутреннего государственного управления⁵. Подчёркивая, что от государственного вмешательства будут страдать, в первую очередь, граждане государства, учёный не предложил способов и средств предупреждения и пресечения произвола в государстве.

Следующий шаг в развитии науки полицейского права, по мнению И.Т. Тарасова, сделал немецкий государственный деятель, юрист, правовед Г.Г. Берг, который главной задачей государства видел безопасность и благосостояние народа (безопасность должна была осуществляться полицией и юстицией, а благосостояние — исключительно полицией). И.Т. Тарасов считал, что именно смещение деятельности полиции и юстиции внесло «ещё больший сумбур» в определение предмета науки полицейского права, а также необоснованно

¹ Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 14.

² Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. I. Общая часть. М., 1908. С. 13. URL: <https://clck.ru/JeS8U> (дата обращения: 19.05.2019).

³ См.: Justi J.H.G., v. Grundsätze der Polizeiwissenschaft in einen vernünftigen, auf den Endzweck der Polizei gegründeten, Zusammenhang und zum Gebrauch Academischer Vorlesungen abgefasst. Göttingen, 1759. 362 s.

⁴ См.: Нижник Н.С. Полицейское государство как средство достижения всеобщего счастья (по страницам работ полицейстов) // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Сб. мат-ов / Под общ. ред. В.А. Сокова. Краснодар, 2017. С. 31–33.

⁵ См.: Егоров Н.Ю. Особый правовой режим как средство охраны общественной безопасности (по работам И.Т. Тарасова) // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 112–121. DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-868X.2017.11.23738>. URL: <https://clck.ru/Jg2Aj> (дата обращения: 19.05.2019).

разделило полицию на полицию безопасности и полицию благоустройства¹.

Дальнейшее развитие науки полицейского права И.Т. Тарасов связывал с немецким юристом и политическим деятелем Р. фон Мо-лем, который ввёл в научный оборот термин «правовое государство». В 1832 г. вышла в свет работа Р. фон Моля «Трактат о науке поли-ции», на страницах которой учёный подчеркнул, что цель полиции — устранение препятствий для всестороннего развития граждан, кото-рые не имеют возможности самостоятельно устранить такие препят-ствия². Разделяя науку полицейского права и науку о полиции, Р. фон Мо-ль отмечал, что наука о полиции — систематическое изложение положений об устройстве и распространении вспомогательных учре-ждений в государстве, целью которых является устранение препят-ствий со стороны сил природы для всестороннего развития граждан³. Основой науки о полиции Р. фон Мо-ль считал концепцию правового государства — представления о юридическом порядке соотношения государства как юридического лица с гражданами⁴. И.Т. Тарасов упо-минал, что Р. фон Мо-ль в своих рассуждениях относительно науки о полиции поставил один из основных вопросов о социальной сущности государства. И.Т. Тарасов полагал, что при решении проблем постро-ения правового государства социальный вопрос приобретает особую актуальность и требует сбалансированности соблюдения прав и сво-бод человека и гражданина, с одной стороны, и качественной управ-ленческой деятельности, с другой стороны; что социальный вопрос является важным критерием сравнения правового, социального и по-лицейского государств⁵.

И.Т. Тарасов полагал, что значительный вклад в полицейско-правовую теорию внёс Л. фон Штейн. Полицейское право уже офор-милось как самостоятельная наука, но в начале XIX в. представления о полицейской деятельности изменились: с укреплением государ-

¹ Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. I. Общая часть. М., 1908. С. 45. URL: <https://clck.ru/JeS8U> (дата обращения: 19.05.2019).

² Тарасов И.Т. Учебник науки полицейского права. Вып. I. М., 1891. С. 16.

³ См.: Mohl R., v. Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3 Bde: 1 Band. Tübingen, 1832. XIV, 579 s.; Он же. 2 Band. Tübingen, 1833. VIII, 530 s.; Он же. 3 Band. Tübingen, 1834. VIII, 586 s.

⁴ Тарасов И.Т. Учебник науки полицейского права. Вып. I. М., 1891. С. 17.

⁵ Егоров Н.Ю. О модели эффективно функционирующих органов испол-нительной власти в полицейском государстве (по работам И.Т. Тарасова) // Рос-сийская полиция: три века служения Отечеству: Сб. мат-ов / Под ред. Н.С. Ниж-ник. СПб., 2018. С. 314–318.

ственной власти и развитием абсолютизма учёные рассматривали вопрос о возложении на государство, помимо функции обеспечения безопасности, функции поддержания достойного уровня жизни населения в государстве. Разработчиком теоретической концепции социального государства, содержащей новые для своего времени идеи о возможностях государства преодолеть социальный кризис и направленной на создание адекватной своему времени системы ликвидации социального неравенства, И.Т. Тарасов считал Л. фон Штейна. Его концепцию социального государства И.Т. Тарасов оценивал как итог всего предшествующего развития западноевропейской социально-философской мысли по вопросам, касавшимся отношений между обществом и государством, личностью и государством, как реакцию на запросы социальной реальности и практики государственного управления. Как показывают результаты современных исследований, концепция социального государства обозначила исторический переход от модели «государство — ночной сторож» к модели активного государства, берущего на себя ответственность за осуществление становящихся для него главными социальных функций¹. И.Т. Тарасов называл Л. фон Штейна одним из основателей учения о внутреннем управлении, которое Л. фон Штейн понимал как часть государственного управления в широком смысле, которая доставляет отдельному человеку условия для его индивидуального развития, «недостижимые собственной энергией и усилиями». Предмет внутреннего управления — жизнь личности в человеческом общении — Л. фон Штейн рассматривал с трёх сторон²:

- 1) как физическую и духовную жизнь личности;
- 2) как жизнь личности в сфере хозяйства («хозяйственная жизнь лица»);
- 3) как общественную жизнь — жизнь лица при взаимодействии с обществом.

Поэтому внимание Л. фон Штейна сосредоточивалось на трёх основных гранях внутреннего управления, которым он посвятил части своего исследования. В первой части своего труда Л. фон Штейн говорил об управлении государством по отношению к физической жизни. Эту грань управления отражают статистика, народоисчисление,

¹ См.: Нижник Н.С. Российская полицистика — наука и искусство управления государством // Вопросы государства и права: Сб. ст. / Под общ. ред. Л.В. Карнаушенко. Краснодар, 2015. С. 19–20.

² Штейн Л., фон. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / Пер. с нем., под ред. и с предисл. И.Е. Андреевского. СПб., 1874. С. 117.

акты состояния, порядок выдачи паспортов, публичное брачное право, иммиграция и эмиграция, дела народного здоровья, дела попечительства или отношения управления к опеке, наследству, конкурсной массе. Второй отдел первой части своего сочинения автор посвятил вопросу об управлении в сфере образования, которую относил к духовной жизни человека. Во второй части сочинения Л. фон Штейна описывается учение об управлении в сфере экономики, в рамках которой он выделял общую и особенную части. К общей части учения об экономическом управлении Л. фон Штейн причислял принудительное отчуждение частных прав, проявляющееся в отмене повинностей, в экспроприации и в праве государственной необходимости; управление при столкновении со стихиями природы (пожарная полиция, водное право); организация взаимодействий и товарооборота (организация путей сообщений (судоходство, железные дороги, публичное пароходство), телеграфное дело). И.Т. Тарасов обращал внимание, что Л. фон Штейн особый интерес проявлял к проблемам управления общественной жизни людей, к необходимости учёта различий между людьми, к вопросам неравномерного распределения личных, экономических и духовных благ, к проблемам, отражающим стремление каждой личности подняться из низшего класса в высший¹. Главную задачу внутреннего управления Л. фон Штейн видел в создании условий, при которых каждый гражданин мог обладать правом беспрепятственного перехода из одного класса в другой, при которых были бы исключены дороговизна, нищенство, бедность, а социальному развитию содействовали вспомогательные кассы, организации общественного страхования и ассоциации самопомощи неимущих.

Таким образом, внимание, уделённое И.Т. Тарасовым представлениям о социальной сущности государства, сформированным в западноевропейской полицейско-правовой теории, свидетельствует, что российские полицейисты были хорошо знакомы с западноевропейской полицейстикой и учитывали результаты исследований зарубежных учёных при осмыслении социально значимых вопросов государственно-правового развития России. Несмотря на то, что уже в XIX в. российская наука полицейского права существовала как самостоятельная национальная отрасль знаний, связь её с западноевропейской политико-правовой мыслью была очевидной. И.Т. Тарасов подчёркивал, что в полицейско-правовой теории XVIII–XIX вв. важное место имели вопросы, касавшиеся социальной сущности государства. Заслугой западноевропейских учёных И.Т. Тарасов считал постановку социального вопроса и разработку концепции социального государства, кото-

¹ Там же. С. 516.

рая *de facto* легла в основу социальной политики европейских государств в начале XX в. Значимость идей полицейстов о социальной сущности государства, получившая характеристику И.Т. Тарасова, была подтверждена практикой государственно-правового развития современных государств: провозгласив себя правовыми и социальными, государства XXI в. выстраивают свою социальную политику, опираясь на теорию социального государства.

Библиографический список

1. Антонович А.Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). Ч. 1. Киев: Типография В.И. Завадского, 1890. VI, 410 с.

2. Егоров Н.Ю. О модели эффективно функционирующих органов исполнительной власти в полицейском государстве (по работам И.Т. Тарасова) // Российская полиция: три века служения Отечеству: Сб. мат-ов / Под ред. Н.С. Нижник. СПб.: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2018. С. 314–318.

3. Егоров Н.Ю. Особый правовой режим как средство охраны общественной безопасности (по работам И.Т. Тарасова) // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 112–121. DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-868X.2017.11.23738>. URL: <https://clck.ru/Jg2Aj> (дата обращения: 19.05.2019).

4. Егоров Н.Ю. Российская полицейстика в лицах: Иван Трофимович Тарасов // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 801–812. DOI: <https://doi.org/10.7256/2409-868X.2015.6.16396>. URL: <https://clck.ru/JeS96> (дата обращения: 19.05.2019).

5. Нижник Н.С. Взаимоотношения власти, общества и личности как предмет полицейско-правовой теории // Российская полиция: три века служения Отечеству: Сб. мат-ов / Под ред. Н.С. Нижник. СПб.: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2018. С. 239–250.

6. Нижник Н.С. Полицейское государство — государство «всеобщего благоденствия и всеобщего счастья» // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 183–194. DOI: <https://doi.org/10.7256/2409-868X.2016.6.21223>. URL: <https://clck.ru/JeS7h> (дата обращения: 19.05.2019).

7. Нижник Н.С. Полицейское государство как средство достижения всеобщего счастья (по страницам работ полицейстов) // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Сб.

мат-ов / Под общ. ред. В.А. Сосова. Краснодар: Издательский Дом – Юг, 2017. С. 30–34.

8. *Нижник Н.С.* Полицейское государство — социоюридический феномен: характеристика существенных черт в отечественной полицейско-правовой теории // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. № 6. С. 123–130.

9. *Нижник Н.С.* Российская полицистика — наука и искусство управления государством // Вопросы государства и права: Сб. ст. / Под общ. ред. Л.В. Карнаушенко. Краснодар: КРУ МВД России, 2015. С. 3–21.

10. *Нижник Н.С.* Российская полицистика об основах регулирования отношений между государством и обществом // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Сб. мат-ов / Под ред. Н.С. Нижник: в 2 т. Т. II. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. С. 55–59.

11. *Нижник Н.С., Дергилева С.Ю.* Систематизация знаний об управлении обществом и становление науки полицейского права в Западной Европе в XVIII веке // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3 (63). С. 37–40.

12. *Нижник Н.С., Дергилева С.Ю.* Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А.И. Елистратова. М.: Юрлитинформ, 2017. 376 с.

13. *Тарасов И.Т.* Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. I. Общая часть. М.: Университетская Типография, 1908. 615 с. URL: <https://clck.ru/JeS8U> (дата обращения: 19.05.2019).

14. *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права. М.: Товарищество «Печатня С.П. Яковлева», 1897. 718 с.

15. *Тарасов И.Т.* Учебник науки полицейского права. Вып. I. М.: Товарищество «Печатня С.П. Яковлева», 1891. 377 с.

16. *Штейн Л., фон.* Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / Пер. с нем., под ред. и с предисл. И.Е. Андреевского. СПб.: А.С. Гиероглифов, 1874. XIV, 594, X с.

17. *Delamare N.* Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent: On y a joint une description historique et topographique de Paris, & huit Plans gravés, qui représentent son ancien Etat, & ses divers accroissements, avec un recueil de tous les statuts et règlements des six corps des marchands, & de toutes les Commu-

nautés des Arts & Métiers. Par M. Delamare, Conseiller-Commisnaire du Roy au Châtelet de Paris. Paris: J. et P. Cot, 1705. T. 1. 648–13–41 p.

18. *Delamare N.* Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent: On y a joint une description historique et topographique de Paris, & huit Plans gravés, qui représentent son ancien Etat, & ses divers accroissements, avec un recueil de tous les statuts et règlements des six corps des marchands, & de toutes les Communautés des Arts & Métiers. Par M. Delamare, Conseiller-Commisnaire du Roy au Châtelet de Paris. Paris: J. et P. Cot, 1710. T. 2. P. 650–1496 et 68–19 p.

19. *Delamare N.* Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent: On y a joint une description historique et topographique de Paris, & huit Plans gravés, qui représentent son ancien Etat, & ses divers accroissements, avec un recueil de tous les statuts et règlements des six corps des marchands, & de toutes les Communautés des Arts & Métiers. Par M. Delamare, Conseiller-Commisnaire du Roy au Châtelet de Paris. Paris: J. et P. Cot, 1719. T. 3. 1088–9 p.

20. *Delamare N.* Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent: On y a joint une description historique et topographique de Paris, & huit Plans gravés, qui représentent son ancien Etat, & ses divers accroissements, avec un recueil de tous les statuts et règlements des six corps des marchands, & de toutes les Communautés des Arts & Métiers. Par M. Delamare, Conseiller-Commisnaire du Roy au Châtelet de Paris. Paris: J. et P. Cot, 1738. T. 4. 794–XXXIX p.

21. *Justi J.H.G., v.* Grundsätze der Polizeiwissenschaft in einen vernünftigen, auf den Endzweck der Polizei gegründeten, Zusammenhang und zum Gebrauch Academischer Vorlesungen abgefasst. Göttingen: Vandenhoeck, 1759. 362 s.

22. *Mohl R., v.* Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3 Bde: 1 Band. Tübingen: Laupp, 1832. XIV, 579 s.

23. *Mohl R., v.* Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3 Bde 2 Band. Tübingen: Laupp, 1833. VIII, 530 s.

24. *Mohl R., v.* Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3 Bde: 3 Band. Tübingen: Laupp, 1834. VIII, 586 s.

*Н.К. Тарасов**

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ КАК
СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В
ОЦЕНКЕ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ПОЛИЦЕИСТОВ
КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX ВВ.**

Аннотация: В статье рассматривается институт государственного принуждения как средство обеспечения законности. На трудах отечественных дореволюционных юристов конца XIX – начала XX вв. показаны основные принципы государственного принуждения в условиях правового государства и обеспечения режима законности.

Ключевые слова: правовое государство, полицейское государство, полицейское право, законность, государственное принуждение, правовое принуждение.

*N.K. Tarasov**

**THE STATE COERCION AS A MEANS OF ENSURING
THE RULE OF LAW IN THE ASSESSMENT OF
RUSSIAN POLICE SCIENCE OF THE FINAL OF THE
19TH AND THE FIRST OF THE 20TH**

Abstract: The author considers the institution of state coercion as a means of ensuring the rule of law and shows the basic principles of state coercion in the conditions of the rule of law and the legality based on the works of domestic pre-revolutionary lawyers of the final of the 19th and the first of the 20th.

Key words: legal state, state of justice, state of rights, state based on justice and integrity, state of law, police state, police law, legality, state coercion, legal coercion.

* *Тарасов Никита Константинович, адъюнкт кафедры теории государства и права ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации». Электронная почта: nicrosoft@mail.ru.*

* *Tarasov Nikita Konstantinovich, graduate student at the department of theory of state and law, Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.*

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, за период с января по сентябрь 2018 г. только в сфере надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина было выявлено 3 385 787 нарушений (за аналогичный период прошлого года — 3 443 407); в сфере надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства — 3 857 859 (за аналогичный период прошлого года — 3 839 158)¹. За этот же период на территории России зарегистрировано 1 490 900 преступлений (за аналогичный период прошлого года — на 3,9% меньше)².

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы»³. Настоящее положение составляет элемент основ конституционного строя⁴, поэтому его реализация является необходимым условием развития и функционирования государства, установления в нём правопорядка. «Правапорядок, — указывает И.Л. Честнов, — теснейшим образом связан с законностью и выступает завершающим этапом режима законности»⁵. Другими словами, проблемы обеспечения законности в настоящее время остаются крайне актуальными. Такое положение дел во многом обусловлено рядом нерешённых вопросов в теоретической юриспруденции. Н.С. Нижник констатирует, что в современной юридической литературе «единый подход к пониманию принципов, требований, гарантий законности отсутствует, особенности функционирования механизма обеспечения законности в российском государстве выявлены не в полном объёме»⁶. Законность — многоаспектное политико-правовое явление. Представления о его содержании и характеристиках

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–сентябрь 2018 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/Jg4Gb> (дата обращения: 12.11.2018).

² Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь–сентябрь 2018 года // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://мвд.рф/reports/item/14696015/> (дата обращения: 13.11.2018).

³ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

⁴ Там же.

⁵ Честнов И.Л. Теория государства и права. М., 2018. С. 193.

⁶ Нижник Н.С. Социюридический феномен «законность» в условиях диалога научных парадигм в современной юриспруденции // Проблемы права. 2012. № 3 (34). С. 226.

обуславливаются главным образом наличествующим типом правоупования¹. Несмотря на плюрализм подходов, учёные в целом единодушно выделяют главную сущностную характеристику законности — точное и неуклонное соблюдение законодательства². Практическая реализация данного требования зависит от наличия соответствующих гарантий, *i.e.* объективных условий, способствующих обеспечению законности, субъективных факторов, оказывающих влияние на данный процесс, а также используемых специальных средств и методов организационно-правового характера³.

В качестве средства и гарантии обеспечения законности также выступает государственное принуждение⁴. В современных реалиях параметры (цели, основания, критерии допустимости) государственного принуждения как средства и гарантии обеспечения законности детерминированы рядом обстоятельств: во-первых, государственное принуждение как фактор, оказывающий воздействие на волю принуждаемого лица и ограничивающий его свободу⁵, неразрывно связано с вопросами его легитимации и эффективности⁶; во-вторых, атрибутивными свойствами современного правового государства (поскольку в условиях построения правового государства права и свободы человека и гражданина, неприкосновенность личности выступают «реперными точками»), на основе которых разворачивается вся правовая политика, направленная, главным образом, на достижение разум-

¹ См.: Нижник Н.С. Законность: плюрализм подходов к рассмотрению социюридического феномена в современной юридической науке // Вестник Кыргызско-Российского Славянского Университета. 2014. Т 14. № 12. С. 30–34.

² См.: Там же. С. 30–34.

³ См.: Теория государства и права / Под ред. Р.А. Ромашова. СПб., 2005. С. 410–411.

⁴ См.: Вершинина С.И. О теории принуждения в правовой науке // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. № 2 (5). 2009. С. 25–30; Нижник Н.С., Папырин В.В. Законность как социюридический феномен. СПб., 2012. С. 43; Засовенко А.Ю. Законность — основа правоприменительной деятельности российской полиции // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию полиции): Сб. мат-ов / Под ред. Н.С. Нижник. В 2-х т. Т. II. СПб., 2017. С. 59.

⁵ См.: Тарасов Н.К. Государственное принуждение: плюрализм подходов к определению сущности // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Сб. мат-ов / Редкол.: Ю.В. Сапронов (председатель), Т.Ю. Пантелева, Н.В. Винникова, А.С. Пеструилов, К.С. Смирнова, Л.Г. Литвяк, В.М. Палий, М.Р. Кангезов. Краснодар, 2018. С. 62–66.

⁶ Балахонский В.В. Феномен «государственное принуждение»: философско-правовой анализ // Российская полиция: три века служения Отечеству: Сб. мат-ов / Под ред. Н.С. Нижник. СПб., 2018. С. 71.

ного баланса интересов государства, общества и личности и выработку оптимальной модели сочетания гарантий прав личности и возможности решения общегосударственных задач¹. Обращение к проблеме содержания государственного принуждения в контексте обеспечения законности, ретроспективный анализ практики его использования и применения, изучение теоретико-правовых аспектов его функционирования может способствовать определению путей и средств развития в России эффективного государственного управления, согласованного с принципами правового государства. Решение этой задачи невозможно без учёта правовых традиций, специфики отечественного правосознания и правовой культуры, опыта, накопленного отечественной юриспруденцией.

Отечественная историография уделяет большое внимание проблемам использования и применения института государственного принуждения. Впервые вопросы, касающиеся государственного принуждения, исследовались на основе положений законодательства выдающимися юристами дореволюционной России конца XIX – начала XX вв.: И.Е. Андреевским, В.Ф. Дерюжинским, В.А. Гагеном, И.Т. Тарасовым, А.А. Трифионовым, В.В. Ивановским, В.М. Гессеном, Э.Н. Берендтсом, А.И. Елистратовым. В своих исследованиях они уделяли внимание назначению государственного принуждения в системе государственного управления, соотношению методов убеждения и принуждения при реализации государственной власти, соответствию мер государственного принуждения целям защиты государственных и общественных интересов. Обращение учёных к проблемам государственного принуждения в конце XIX – начале XX в. было обусловлено высоким уровнем социальной напряжённости (развитие революционно-демократических движений, активизация революционных кружков и организаций, обострение криминальной обстановки, *etc.*), вызванной социально-классовыми противоречиями. В это же время либеральный подход к решению социально значимых вопросов набирал силу и детерминировал постепенные изменения в системе государственного управления. Указ «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка» от 12 декабря 1904 г.² и Манифест

¹ См.: Нижник Н.С. Взаимоотношения власти, общества и личности как предмет полицейско-правовой теории // Российская полиция: три века служения Отечеству: Сб. мат-ов / Под ред. Н.С. Нижник. СПб., 2018. С. 239–250.

² См.: Именной высочайший указ Правительствующему Сенату «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка» от 12 декабря 1904 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье: с 1 марта 1881 года по 1913 год. В 33-х т. Т. 24. 1904. В 2-х отд-ниях. Отд-ние 1: от № 23839–25604 и дополнения. СПб., 1907. № 25495. С. 1196–1198.

«Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г.¹ юридически закрепили основы гражданской свободы на началах неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов², что повлекло за собой изменения во взаимоотношениях власти и общества, перспектив использования государством мер принуждения.

Ректор Императорского Санкт-Петербургского университета И.Е. Андреевский государственное принуждение связывал с «отрицательной полицейской деятельностью» государства и отождествлял его с полицейским принуждением. Сущность полицейского принуждения заключалась в устранении причин и условий, нарушающих безопасность отдельного лица, общества или государства; предупреждении и пресечении «злой воли» людей, посягавших на права других субъектов, и угроз, вытекающих не из «злой воли» человека, а из его природы³. «Не подлежит сомнению, — констатирует И.Е. Андреевский, — что и при наивыгоднейших условиях государственной жизни всегда будут личности, готовые ниспровергнуть права других, и, следовательно, всегда придётся изыскивать предупредительные меры»⁴. К числу последних правовед относит наблюдение за общественными союзами и ассоциациями, пресечение «восстаний», «возмущений», «расхищения государственной собственности», *etc.* Андреевский признавал за каждым человеком право на личную свободу деятельности и считал не просто излишним, но и вредным ограничивать её со стороны государства. Формула, которая выступала критерием допустимости вмешательства органов государства в частную сферу, определялась положением «коренного» закона: «во всех случаях, когда отдельное лицо собственными силами и средствами не может создать таких условий безопасности и благосостояния, без которых развитие его невозможно, на помощь ему должна явиться деятельность других, называемых полицейской»⁵.

Профессор и декан юридического факультета Императорского Московского университета И.Т. Тарасов, характеризуя полицейское

¹ См.: Высочайший Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье: с 1 марта 1881 года по 1913 год. В 33-х т. Т. 25. 1905. В 2-х от-
д-ниях. Отд-ние 1: от № 25605–27172 и дополнения. СПб., 1908. № 26803. С. 754–
755.

² См.: Там же. С. 754–755.

³ См.: Андреевский И.Е. Полицейское право. В 2-х т. Т. 1. Введение и ч. 1: По-
лиция безопасности. СПб., 1871. С. I (17), 1–8.

⁴ См.: Там же. С. 2.

⁵ См.: Там же. С. XXIII.

принуждение, рассматривал его в контексте проблем функционирования институтов исполнительной власти¹. И.Т. Тарасов указывал, что в целях реализации законов, действующих в государстве, должностные лица органов исполнительной власти должны быть наделены соответствующими полномочиями, в том числе и мерами принуждения². Принуждение, по мнению И.Т. Тарасова, представляет собой деятельность администрации, посредством которой устраняется сопротивление, встречаемое администрацией в процессе исполнения последней, предусмотренных законом задач³. Граница принуждения определяется не значимостью цели деятельности, а родом и степенью сопротивления. В соответствии с данным положением, принуждение применяется с момента возникновения сопротивления и прекращается в момент прекращения сопротивления⁴. Принуждение, подчёркивал И.Т. Тарасов, должно рассматриваться как крайняя мера, так как именно принуждением наиболее легко и часто могут быть нарушены права граждан. В связи с этим применение принудительных мер должно осуществляться исключительно на правовой основе⁵.

Проблематику вопросов принуждения в своих трудах развивал профессор Казанского университета В.В. Ивановский. Как и И.Е. Андреевский, В.В. Ивановский выделял среди прочих задач государства две ключевые, взаимообусловленные: обеспечение безопасности и благосостояния граждан. По его мнению, «государство при помощи всех находящихся в его обладании средств и способов приходит на помощь частным лицам в деле достижения ими возможно высшей ступени благосостояния»⁶. Под благосостоянием В.В. Ивановский понимал удовлетворение всех физических и духовных потребностей человека⁷, при этом доминантную среди них он определял потреб-

¹ См.: Нижник Н.С., Дергилева С.Ю. Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А.И. Елистратова. М., 2017. С. 74–75.

² Егоров Н.Ю. Проблемы применения административного принуждения в России в теоретическом наследии И.Т. Тарасова // Государство и право в изменяющемся мире: Сб. мат-ов / Отв. ред. Ю.В. Журавлёва. Нижний Новгород, 2016. С. 25.

³ Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. II. Общая часть. М., 1910. С. 67.

⁴ Аврутин Ю.Е. Истоки формирования института полиции и полицейского права // Полицейское право. Научно-практический журнал. 2005. № 1 (1). С. 92.

⁵ Нижник Н.С., Дергилева С.Ю. Указ. соч. С. 75.

⁶ Ивановский В.В. Учебник административного права (полицейское право; право внутреннего управления). Казань, 1908. С. 65.

⁷ Нижник Н.С., Дергилева С.Ю. Указ. соч. С. 79.

ность в безопасности¹. Удовлетворение потребности в безопасности обуславливает функционирование полиции как принудительную деятельность государства в области внутреннего управления². Исходя из положения о том, что сущность принудительной деятельности проявляется в борьбе с опасностями, стоящими на пути к благосостоянию, В.В. Ивановский различал понятия «полиция безопасности» и «полиция благосостояния» (чуждая для всякого рода принуждения)³. В.В. Ивановский подчёркивал, что в области полиции безопасности именно меры принуждения более всего затрагивают права и свободы человеческой личности⁴. Как и И.Т. Тарасов, В.В. Ивановский определял границы принудительной деятельности: принуждение применяется там, где имеет место сопротивление законному требованию; применение принуждения должно быть прямо пропорционально возрастанию сопротивления и должно соответствовать степени и силе сопротивления. В.В. Ивановский выступал за необходимость обязательного законодательного закрепления всех форм принуждения в целях недопущения произвола и широкого личного усмотрения государственных органов⁵.

Государственный и политический деятель, юрист В.М. Гессен связывал принудительную деятельность государства с необходимостью обеспечить исполнение законов. По его мнению, исполнительная функция правительства реализуется в двух формах, в зависимости от того, на ком лежит обязанность непосредственного исполнения закона: на органах администрации или на гражданах⁶. В первом случае к гражданам со стороны органов администрации не могут быть предъявлены требования, обязательные для исполнения. Поэтому выполнение требований закона самой администрацией возможно лишь на паритетных началах с гражданами, *i.e.* путём заключения с ними частных правовых сделок по оказанию каких-либо услуг для администра-

¹ См.: Нижник Н.С. Омnipотенция полицейского государства в оценке российской полицистики // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 81–82. DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-868X.2017.11.24883>. URL: <https://clck.ru/Jg3so> (дата обращения: 24.08.2019).

² Нижник Н.С., Дергилева С.Ю. Указ. соч. С. 79.

³ См.: Нижник Н.С. Омnipотенция полицейского государства в оценке российской полицистики // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 72–74. DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-868X.2017.11.24883>. URL: <https://clck.ru/Jg3so> (дата обращения: 24.08.2019).

⁴ Ивановский В.В. Учебник административного права (полицейское право; право внутреннего управления). Казань, 1908. С. 78.

⁵ Нижник Н.С., Дергилева С.Ю. Указ. соч. С. 80.

⁶ Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. СПб., 1908. С. 48.

ции. Во втором случае, когда исполнение закона предполагает от граждан наличность определённых действий или, напротив, требует воздержаться от их совершения, исполнительная функция администрации реализуется в принуждении граждан к исполнению закона. Администрация в таком случае наделяется принудительной властью, осуществление которой определяется соответствующими нормами права. По мнению В.М. Гессена, «нормы, регулирующие осуществление принудительной власти, являются нормами полицейского права»¹, в свою очередь, «полицейское право правового государства — это наука о нормах, регулирующих применение государственной принудительной власти»². В.М. Гессен разделял принудительные полномочия администрации на две категории: нормальные и чрезвычайные. К он первым причислял полномочия, которые реализуются в «нормальных условиях государственной и общественной жизни»³, а ко вторым те, которые используются только «в условиях государственной и общественной жизни, по тем или иным причинам исключительным»⁴. Учёный подразделял принуждение на меры непосредственного принуждения, репрессивно-принудительные меры, превентивно или предупредительно-принудительные меры⁵.

Другой отечественный правовед К.С. Дерюжинский рассматривал деятельность государства через субъективные права граждан⁶. Государство, охраняя право на свободу передвижения (субъективное право), контролирует его реализацию. Этому требуют разные обстоятельства: необходимость задержания лица, подозреваемого в совершении правонарушения; обязанность не покидать данный район вследствие подписки о невыезде и т.п.⁷. Главный тезис, обосновывавший применение государством мер принуждения, с позиции К.С. Дерюжинского, следующий: «принудительная власть, применяемая

¹ Там же. С. 48.

² Гессен В.М. Из лекций по полицейскому праву, читанных в 1901–1902 учебном году в Александровской военно-юридической Академии. СПб., 1902. С. 13.

³ Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. СПб., 1908. С. 49.

⁴ Там же. С. 49.

⁵ Там же. С. 49.

⁶ Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пособие для студентов. Пг., 1917. С. 1.

⁷ Там же. С. 1.

государственными органами, это не вещь в себе и для себя, она существует для того, чтобы обеспечивать права и свободы граждан»¹.

Таким образом, в конце XIX – начале XX вв. учёные видели в принуждении опасность нарушения прав и свобод человека, поэтому рассматривали его как исключительное, крайнее средство, использование и применение которого допустимо только на основе правовых норм в целях обеспечения безопасности и стабильности его общественно-политической и политико-правовой системы, соблюдения режима законности. В связи с этим государственное принуждение может рассматриваться как правовое принуждение. В основе правового принуждения находится принцип признания прав и свобод человека как наивысшей ценности и принцип неприкосновенности личности. Правовое принуждение в условиях правового государства является безальтернативно возможной формой принуждения. Оно применяется там, где имеет место сопротивление законному требованию; применение принуждения должно быть прямо пропорционально возрастанию сопротивления и должно соответствовать степени и силе сопротивления. Любая мера принуждения должна быть законодательно закреплена, а порядок его применения — чётко регламентирован.

Библиографический список

1. *Аврутин Ю.Е.* Истоки формирования института полиции и полицейского права // *Полицейское право. Научно-практический журнал.* 2005. № 1 (1). С. 88–95.

2. *Андреевский И.Е.* Полицейское право. В 2-х т. Т. 1. Введение и ч. 1: Полиция безопасности. СПб.: тип. Эд. Праца, 1871. XVIII, CCLXXII, 543 с.

3. *Балахонский В.В.* Феномен «государственное принуждение»: философско-правовой анализ // *Российская полиция: три века служения Отечеству: Сб. мат-ов / Под ред. Н.С. Нижник.* СПб.: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2018. С. 71–74.

4. *Вершинина С.И.* О теории принуждения в правовой науке // *Вектор науки Тольяттинского государственного университета.* № 2 (5). 2009. С. 25–30.

5. Высочайший Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г. // *Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье: с 1 марта 1881 года по 1913*

¹ Правовая наука и юридическая идеология России. Энциклопедический словарь биографий / Отв. ред. В.М. Сырых. Т. 1. XI – начало XX в. М., 2009. С. 205.

год. В 33-х т. Т. 25. 1905. В 2-х отд-ниях. Отд-ние 1: от № 25605–27172 и дополнения. СПб.: Гос. тип., 1908. № 26803. С. 754–755.

6. *Гессен В.М.* Из лекций по полицейскому праву, читанных в 1901–1902 учебном году в Александровской военно-юридической Академии. СПб.: типо-лит. М. Гинсбурга, 1902. 354 с.

7. *Гессен В.М.* Лекции по полицейскому праву. СПб.: типография «Север», 1908. 195 с.

8. *Дерюжинский В.Ф.* Полицейское право. Пособие для студентов. Пг.: Сенатск. тип., 1917. XII, 510 с.

9. *Засовенко А.Ю.* Законность — основа правоприменительной деятельности российской полиции // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию полиции): Сб. мат-ов / Под ред. *Н.С. Нижник.* В 2-х т. Т. II. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. С. 59–61.

10. *Егоров Н.Ю.* Проблемы применения административного принуждения в России в теоретическом наследии И.Т. Тарасова // Государство и право в изменяющемся мире: Сб. мат-ов / Отв. ред. *Ю.В. Журавлёва.* Нижний Новгород: ПФ ФГБОУВО «РГУП», 2016. С. 24–28.

11. *Ивановский В.В.* Учебник административного права (полицейское право; право внутреннего управления). Казань: типо-лит. Имп. Казанск. ун-та, 1908. X, 539 с.

12. Именной высочайший указ Правительствующему Сенату «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка» от 12 декабря 1904 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье: с 1 марта 1881 года по 1913 год. В 33-х т. Т. 24. 1904. В 2-х отд-ниях. Отд-ние 1: от № 23839–25604 и дополнения. СПб.: Гос. тип., 1907. № 25495. С. 1196–1198.

13. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

14. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь–сентябрь 2018 года // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://мвд.рф/reports/item/14696015/> (дата обращения: 13.11.2018).

15. *Нижник Н.С.* Взаимоотношения власти, общества и личности как предмет полицейско-правовой теории // Российская полиция: три века служения Отечеству: Сб. мат-ов / Под ред. *Н.С. Нижник.* СПб.: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2018. С. 239–250.

16. *Нижник Н.С.* Законность: плюрализм подходов к рассмотрению социоюридического феномена в современной юридической науке // Вестник Кыргызско-Российского Славянского Университета. 2014. Т 14. № 12. С. 30–34.

17. *Нижник Н.С.* Омnipотенция полицейского государства в оценке российской полицейстики // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 67–86. DOI: <https://doi.org/10.25136/2409-868X.2017.11.24883>. URL: <https://clck.ru/Jg3so> (дата обращения: 24.08.2019).

18. *Нижник Н.С.* Социоюридический феномен «законность» в условиях диалога научных парадигм в современной юриспруденции // Проблемы права. 2012. № 3 (34). С. 226–231.

19. *Нижник Н.С., Дергилева С.Ю.* Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А.И. Елистратова. М.: Юрлитинформ, 2017. 376 с.

20. *Нижник Н.С., Папырин В.В.* Законность как социоюридический феномен. СПб.: Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России; Астерион, 2012. 190 с.

21. Правовая наука и юридическая идеология России. Энциклопедический словарь биографий / Отв. ред. *В.М. Сырых*. Т. 1. XI – начало XX в. М.: Российская академия правосудия, 2009. 920 с.

22. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–сентябрь 2018 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/Jg4Gb> (дата обращения: 12.11.2018).

23. *Тарасов И.Т.* Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. II. Общая часть. М.: печатня А.И. Снегиревой, 1910. II, 266 с.

24. *Тарасов Н.К.* Государственное принуждение: плюрализм подходов к определению сущности // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Сб. мат-ов / Редкол.: *Ю.В. Сапронов* (председатель), *Т.Ю. Пантелева*, *Н.В. Винникова*, *А.С. Пеструилов*, *К.С. Смирнова*, *Л.Г. Литвяк*, *В.М. Палий*, *М.Р. Кангезов*. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2018. С. 62–66.

25. Теория государства и права / Под ред. *Р.А. Ромашова*. СПб.: Изд. Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 630 с.

26. *Честнов И.Л.* Теория государства и права. М.: ИНФРА-М, 2018. 233 с.

**МАТЕРИАЛЫ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ С
МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ
«ПОЛИЦИЯ РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ»**

**СЕКЦИЯ 3. «ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ОСОБЕННОСТИ
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ПОВЕДЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ»**

В.А. Егунов*

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ
С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ**

Аннотация: Статья посвящена исследованию проблем противодействия коррупции в российской полиции административно-правовыми методами и средствами. В работе обобщены и проанализированы причины и условия возникновения коррупции, носящие административно-правовой, государственно-управленческий характер, обоснованы пути их устранения. Автор указывает на пробелы действующего законодательства, несовершенство его отдельных норм, содержащих коррупциогенные факторы.

Ключевые слова: коррупция, органы внутренних дел, протекционизм, аттестация, конфликт интересов, административно-правовые средства.

V.A. Egupov*

**THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS FOR
COMBATING CORRUPTION IN THE RUSSIAN POLICE**

Abstract: The article is devoted to the study of the problems of combating corruption in the Russian police by administrative methods and means. The author summarizes and analyzes the causes and conditions for the occurrence of corruption, which are administrative-legal and state-administrative in nature, and substantiate ways to eliminate them. In addition, the author points out the gaps in the current legislation, the imperfection of its individual norms, which use corruptogenic factors.

Key words: corruption, internal affairs authorities, protectionism, certification, examination, conflict of interests, administrative and legal means.

* *Егунов Василий Александрович, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин ОАНО ВО «Московский психолого-социальный университет». Электронная почта: egupov1981@mail.ru.*

* *Egupov Vasilii Aleksandrovich, candidate of law sciences, assistant professor at the department of disciplines of civil law, Moscow University of psychology and social sciences.*

Полиция как основной правоохранительный орган борьбы с преступностью, наиболее активно взаимодействует с населением на подведомственной территории. В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О полиции» (далее — Закон о полиции) назначением полиции является защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности¹. Указанное предназначение конкретизируется в Законе о полиции в основных направлениях деятельности полиции (ст. 2), а также в статьях о правах и обязанностях полиции (ст.ст. 12, 13)². Между тем, как показывает практика, далеко не всегда задачи и функции, стоящие перед органами внутренних дел, решаются надлежащим образом во исполнение принципов соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, беспристрастности, открытости и публичности (ст. 5–8)³. И причин для существования данного явления достаточно много.

Во-первых, юридическая безграмотность значительной части сотрудников полиции. Особенно это касается рядового и младшего начальствующего состава. Такие сотрудники, как правило, несут службу в подразделениях патрульно-постовой службы полиции круглосуточно и именно они первыми реагируют на вызовы, поступающие от граждан. Закон не требует для назначения на соответствующие должности полицейских наличия не только высшего юридического, но и любого высшего и даже среднего специального образования. Иными словами, на работу принимаются лица, окончившие только 11 классов средней школы и отслужившие срочную службу в рядах российской армии. Возникает вопрос, как такие лица могут разъяснить правонарушителю положения действующего законодательства, которые он в данный момент нарушил, аргументируя его задержание и доставку в подразделение? Ведь зачастую сами правонарушители могут быть осведомлены в тонкостях действующего законодательства, посмеяться над сотрудниками полиции и даже написать на них жалобу за их незаконные и необоснованные действия. В результате наказание могут понести сами сотрудники полиции, а правонарушители, чувствуя своё превосходство и безнаказанность, будут продолжать совершать если не преступления, противоправность которых очевидна, то административные правонарушения, незаконность кото-

¹ Федеральный закон «О полиции» от 28 января 2011 г. № 3-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

² Там же.

³ Там же.

рых можно оспорить. Особенно это касается распития спиртных и пивных напитков в общественных местах, а также различных нарушений законов субъектов Российской Федерации о тишине.

Во-вторых, несовершенное действующее законодательство, которое не позволяет сотрудникам полиции эффективно и качественно исполнять свои профессиональные обязанности. Конкретным примером может служить ст. 22 Закона о полиции, в которой устанавливаются запреты и ограничения в отношении применения специальных средств¹. Особенно это касается такого средства, как палки специальные, которыми обеспечивается каждый сотрудник патрульно-постовой службы полиции, заступая на дежурство. В Законе о полиции прямо указано, что не допускается нанесение человеку ударов палкой специальной по голове, шее, ключичной области, животу, половым органам, в область проекции сердца². Возникает вопрос: как разгонять обезумевших футбольных фанатов, неконтролируемую толпу, пресекать групповое хулиганство? Метить палкой специальной по ногам и рукам и ни в коем случае, под угрозой дисциплинарной и уголовной ответственности, не наносить удары в вышеуказанные места? Нам представляется, что указанную норму писал человек, совершенно далёкий от практической деятельности органов внутренних дел по применению специальных средств. В результате, сотрудники полиции попросту отказываются применять палку специальную и зачастую действуют уговорами и убеждениями, которые в складывающейся оперативной обстановке бессмысленны и неэффективны, создают реальную угрозу жизни и здоровью самих сотрудников полиции. Выход из такой ситуации нам видится только в изменении соответствующей нормы, притяжении её к практической деятельности полиции. Предлагаем данную норму изложить в следующей редакции: «...при применении палки специальной не допускаются не вызванные необходимостью и состоянием оперативной обстановки удары по голове, шее, ключичной области, животу, половым органам, в область проекции сердца, почек, печени и позвоночника». Данная редакция нормы позволит сотрудникам полиции оценить сложившуюся обстановку и применять палки специальные, не опасаясь какой-либо юридической ответственности за их незаконное либо необоснованное применение.

Наконец, в-третьих, пожалуй, главной причиной неисполнения либо ненадлежащего исполнения сотрудниками полиции возложенных на неё обязанностей является коррупция в рядах полиции, дестабилизирующая работу практически всех её служб и подразделений.

¹ Там же.

² Там же.

До тех пор, пока коррупционные проявления будут иметь место в полиции, нельзя говорить о полном соблюдении прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Как справедливо писал в своё время А.В. Куракин, «коррупцию в органах внутренних дел можно определить как не предусмотренное нормативными правовыми актами принятие сотрудником лично или через доверенных лиц (посредников) имущественных благ и преимуществ с использованием своего служебного положения, а равно подкуп сотрудника посредством незаконного предоставления ему со стороны физических, должностных и юридических лиц различного рода имущественных благ и преимуществ за определённые услуги в правоохранительной сфере, при этом данные услуги могут носить как законный, так и незаконный характер»¹. Более того, указанный административист выделял так называемые организационные причины коррупции в органах внутренних дел, обращая наше внимание на то, что к ним «относится нестабильность административно-правового положения сотрудников органов внутренних дел, особенно это касается тех сотрудников, кто занимает руководящие должности. В этой связи необходимо исключить практику выведения сотрудников за штат, а затем их увольнения или понижения в должности при проведении организационно-штатных мероприятий. Находящиеся за штатом или в распоряжении сотрудники имеют реальные возможности совершать коррупционные правонарушения, поскольку их правовой статус детально не определён, а формально они ещё относятся к соответствующему ОВД»². Практика преобразования милиции в полицию наглядно доказала правдивость вышеуказанных рассуждений. Между тем следует подчеркнуть, что на практике в основном используются уголовно-правовые средства противодействия коррупции, Уголовный кодекс России дополнен новыми составами коррупционных преступлений (посредничество во взяточничестве, мелкое взяточничество, *etc.*)³, однако роль административно-правовых средств противодействия коррупции, устраняющих сами причины и условия совершения коррупционных правонарушений, явно недооцениваются. А ведь именно они должны играть ведущую роль в борьбе с коррупцией, недопущении причин и условий вступления субъектов на коррупционный путь служебных отношений, устра-

¹ Куракин А.В. Государственная служба и коррупция / Под ред. М.В. Костенникова. М., 2009. С. 257.

² Там же. С. 273.

³ Федеральный закон «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

нении так называемых коррупциогенных факторов. На наш взгляд, к основным административно-правовым средствам борьбы с коррупцией в российской полиции можно отнести:

1) недопущение протекционизма в органах внутренних дел, привлечение виновных в протекционизме лиц к строгой дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения в связи с утратой доверия;

2) независимую ежегодную аттестацию кадров высшего, старшего, среднего, младшего и рядового состава органов внутренних дел;

3) пресечение любых форм проявления конфликта интересов;

4) установление наряду с дисциплинарной ещё и административной ответственности за помощь в поступлении кандидата на службу и его дальнейшее продвижение по службе;

5) пресечение круговой поруки в ряде подразделений полиции;

6) создание органа вневедомственного контроля за деятельностью органов полиции, подчинённого непосредственно Президенту Российской Федерации;

7) исключение на законодательном уровне какого-либо взаимодействия на этапе возбуждения уголовного дела с органами прокуратуры;

8) повышение денежного довольствия сотрудникам полиции до уровня военнослужащих с оставлением за ними ранее действовавших социальных льгот;

9) ежемесячную ведомственную аттестацию руководителей органов и подразделений полиции на предмет знания ими положений действующего законодательства, умения грамотно излагать свои мысли при проведении селекторных и иных совещаний с подчинёнными сотрудниками;

10) возвращение существовавших ранее льгот по оплате ЖКХ, бесплатному проезду к месту проведения отпуска и обратно, а также бесплатному проезду на всех видах общественного транспорта, включая, если того требует служебная необходимость, такси;

11) установление строгой дисциплинарной ответственности за невыполнение либо ненадлежащее выполнение участковыми уполномоченными и оперативными сотрудниками поручений дознавателя и следователя, связанных с расследованием ими уголовных дел;

12) увольнение руководителей подразделений полиции, умышленно создающих напряжённую обстановку в среде своих подчинённых, включая необоснованное поощрение премиями одних сотрудников и лишение премий других неугодных сотрудников;

13) недопущение наград и иных поощрений руководителей за заслуги перед Отечеством их личного состава, непосредственно исполнявших возложенные на полицию обязанности;

14) меру, в соответствии с которой увольнение сотрудников полиции по инициативе работодателя всегда должно быть крайней мерой и осуществляться после тщательно проведенной независимыми органами служебной проверки и только соответствующим Приказом Министра внутренних дел Российской Федерации;

14) меру, в соответствии с которой перевод сотрудника из одного подразделения в другое, а также на территорию другого субъекта Российской Федерации должен быть свободным по желанию самого сотрудника без создания каких-либо административных барьеров;

15) меру, в соответствии с которой всем без исключения сотрудникам полиции должен быть разрешён беспрепятственный выезд во время отпуска на отдых за границу в любую страну мира.

Только при использовании всех вышеуказанных административно-правовых методов и средств можно добиться значительных результатов в борьбе с коррупцией в органах внутренних дел. У каждого сотрудника полиции должно быть внутреннее убеждение, что служба в полиции почётна и необходима в любом государстве, а также уверенность в её стабильности, высоком денежном довольствии, широком комплексе социальных льгот для самих сотрудников полиции и для членов их семей. Только в этом случае интересы правоохранительной службы будут выше интересов личного обогащения со стороны.

Библиографический список

1. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция / Под ред. М.В. Костенникова. М.: Nota Bene, 2009. 328 с.

2. Федеральный закон «О полиции» от 28 января 2011 г. № 3-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

3. Федеральный закон «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

*Т.Н. Ёркина**

СОБЛЮДЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

Аннотация: В статье рассматриваются основные вопросы соблюдения требований к служебному поведению государственных служащих на примере сотрудников полиции. Отмечены ключевые области, в которых вероятность возникновения конфликта интересов значительно выше, в частности: выполнение отдельных функций государственного управления в отношении родственников и иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность; владение ценными бумагами и банковскими вкладами; получение подарков и услуг. Определены меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Проанализированы официальные данные МВД России о деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Автор приходит к выводу, что законодателям следует идти по пути придания решениям таких комиссий обязательного характера и усиления ответственности для государственных служащих (полиции) за коррупционное поведение.

Ключевые слова: служебное поведение, конфликт интересов, личная заинтересованность, органы внутренних дел, сотрудник полиции, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению, урегулирование конфликта интересов.

*T.N. Yorkina**

THE COMPLIANCE WITH PROFESSIONAL BEHAVIOUR REQUIREMENTS OF POLICE OFFICERS AND CONFLICT OF INTERESTS SETTLEMENT

Abstract: The article considers the main issues of compliance with professional behavior requirements of state employees on the example of police officers. The author is noted the key areas, where the probability of a conflict of interests is much higher, in particular: the performance of certain functions of public management in relation to relatives and other persons with whom personal interest is connected; possession of securities and bank deposits; receiving gifts and services, *etc.* The measures have been identified to prevent and resolve conflicts of interests. The official data of the Ministry of Internal Affairs of Russia have been analyzed on the activities of commissions on the

* *Ёркина Татьяна Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина». Электронная почта: tnerkina@yandex.ru.*

* *Yorkina Tatyana Nikolayevna, candidate of law sciences, associate professor, associate professor at the department of constitutional and municipal law, Yelets State Ivan Bunin University.*

compliance with professional behavior requirements and conflicts of interest settlement. According to the results of the work of commissions, employees of internal affairs bodies (police) can be called to disciplinary account. The author concludes that legislators should make the decisions of such commissions compulsory, as well as strengthen the responsibility for state employees (police) for corruption.

Key words: professional behaviour, conflict of interests, personal interest, internal affairs authorities, police officer, commissions on the compliance with professional behaviour requirements, conflict of interests settlement.

Вопросы соблюдения требований, предъявляемых к служебному поведению государственных служащих, включая и сотрудников полиции, по-прежнему остаются в поле научных изысканий, что связано с реализацией основных направлений антикоррупционной политики государства.

Для выявления проблем данной сферы необходимо сначала обратиться к общей характеристике основных вопросов исследуемой темы. Рассмотрим основные требования, предъявляемые к служебному поведению, начиная с государственного служащего в целом и до полицейского в частности. Представим правовой анализ в таблице:

Таблица. Основные требования, предъявляемые к служебному поведению

<p>Ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹</p>	<p>Ст. 13 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²</p>	<p>Ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О полиции»³</p>
<p>1) исполнение должностных обязанностей добросовестно, на высоком профессиональном уровне;</p>	<p>1) исполнение должностных обязанностей добросовестно, на высоком профессиональном уровне в рамках компетенции МВД России;</p>	<p>1) соблюдение ограничений и запретов, связанных со службой в полиции и установленных федеральными законами;</p>

¹ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Парламентская газета. 31.07.2004. № 140–141.

² Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Парламентская газета. 02.12.2011. № 52–53.

³ Федеральный закон «О полиции» от 28 января 2011 г. № 3-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

<p>Ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹</p>	<p>Ст. 13 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²</p>	<p>Ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О полиции»³</p>
<p>2) обеспечение объективного отношения к физическим и юридическим лицам; 3) не совершать действий, связанных с влиянием каких-либо личных и иных интересов; 4) не совершать поступков, порочащих его честь и достоинство, <i>etc.</i></p>	<p>2) проявлять уважение, тактичность и вежливость по отношению к гражданам; 3) не допускать принятия решений из соображений личной заинтересованности, <i>etc.</i></p>	<p>2) соблюдение требований к служебному поведению сотрудника полиции.</p>

Проведя сравнительный анализ законодательства, можно прийти к умозаключению, что требования, предъявляемые к служебному поведению сотрудника органа внутренних дел (включая полицию), практически совпадают с основными требованиями к служебному поведению государственного гражданского служащего.

По поводу правового закрепления понятий «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» можно отметить следующее. Согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции», «конфликт интересов — это ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)»¹. Личная заинтересованность — это возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражд-

¹ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

данами или организациями, с которыми лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями (ч. 2 ст. 10)¹. Применимо к сотрудникам органов внутренних дел (включая и полицию) в ст. 71 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² используются такие же понятия. Кроме того, в ст. 14 определено, что «сотрудник органов внутренних дел не может находиться на службе в органах внутренних дел в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сёстры, а также братья, сёстры, родители, дети супругов и супруги детей) с сотрудником органов внутренних дел, если замещение должности связано с непосредственной подчинённостью или подконтрольностью одного из них другому»³.

В ст. 71 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴ и п. 13 ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О полиции»⁵ установлено, что обязанностями сотрудника органов внутренних дел (сотрудника полиции), связанными с урегулированием конфликта интересов, являются: принятие таких мер, которые не допустят возникновения конфликта интересов; обязательное письменное уведомление своего руководителя с момента, когда сотруднику станет известно о возникновении ситуации конфликта интересов. В связи с этим к мерам по предотвращению и урегулированию конфликта интересов относятся:

- 1) изменение служебного положения сотрудника органов внутренних дел (возможно и отстранение от выполнения служебных обязанностей);
- 2) отказ от какой-либо возможной выгоды;
- 3) отвод, самоотвод в порядке, установленном процессуальным законодательством;

¹ Там же.

² Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Парламентская газета. 02.12.2011. № 52–53.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Федеральный закон «О полиции» от 28 января 2011 г. № 3-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

4) при владении ценными бумагами, долями, паями требуется их передача в доверительное управление по правилам гражданского законодательства.

По оценке специалистов, существуют ключевые области, где наиболее часто возможно возникновение конфликта интересов, *e.g.*, выполнение отдельных функций государственного управления в отношении родственников и иных лиц, с которыми связана личная заинтересованность; выполнение иной оплачиваемой работы; наличие и владение ценными бумагами и банковскими вкладами; получение соответствующих подарков и различных услуг; наличие имущественных обязательств; нарушение установленных запретов от иностранных государств, *etc.*

В связи с общегосударственными мероприятиями по противодействию коррупции и на уровне субъектов Российской Федерации были разработаны памятки по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в различных государственных органах. В памятках рассматриваются типовые ситуации конфликта интересов и порядок его урегулирования. Не исключением является и Липецкая область, где такая памятка также разработана и действует¹.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»², в качестве одного из основных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции названо повышение значимости комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов. Согласно Указу Президента России «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы»³, среди направлений государственной политики закреплено обеспечение единообразного применения законодательства Российской Федерации

¹ Памятка по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе Липецкой области в органах исполнительной власти Липецкой области // Управление административных органов Липецкой области. Официальный сайт. URL: <https://clck.ru/JgJih> (дата обращения: 23.04.2019).

² Указ Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» от 13 апреля 2010 г. № 460 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 15.04.2010. № 79.

³ Указ Президента Российской Федерации «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» от 29 июня 2018 г. № 378 // Собрание законодательства Российской Федерации. 02.07.2018. № 27. Ст. 4038.

о противодействии коррупции в целях повышения эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов, что, во-первых, подтверждает актуальность данной проблемы, а, во-вторых, говорит о её нерешённости.

Порядок функционирования специальных комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов установлен Указом Президента России «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»¹ и рядом приказов МВД России, *e.g.*, «О мерах по реализации отдельных положений Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов в органах внутренних дел Российской Федерации»², «Об утверждении Положения о центральной аттестационной комиссии МВД России»³, «Об утверждении Порядка формирования и деятельности Комиссии территориального органа МВД России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов МВД России и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, и урегулированию конфликта интересов»⁴, «О комиссиях ор-

¹ Указ Президента Российской Федерации «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») от 1 июля 2010 г. № 821 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.07.2010. № 27. Ст. 3446.

² Приказ МВД России «О мерах по реализации отдельных положений Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» в органах внутренних дел Российской Федерации» от 31 июля 2012 г. № 746 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 6 сентября 2012 г. № 25396) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 24.09.2012. № 39.

³ Приказ МВД России «Об утверждении Положения о центральной аттестационной комиссии МВД России» от 2 июля 2013 г. № 500 (с изменениями и дополнениями) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JgWQ6> (дата обращения: 23.04.2019).

⁴ Приказ МВД России «Об утверждении Порядка формирования и деятельности Комиссии территориального органа МВД России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских

ганизаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, по соблюдению требований к служебному поведению работников и урегулированию конфликта интересов»¹, «Об утверждении положения о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов»².

В подразделениях МВД России по итогам 2018 г. образовано 1 801 комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. За 2018 г. указанными комиссиями проведено 2 868 заседаний, рассмотрены материалы в отношении 12 905 государственных служащих, выявлено 6 495 нарушений. По результатам заседаний комиссий 5 148 государственный служащий привлечён к дисциплинарной ответственности³. На примере работы аттестационной комиссии по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников Управления Министерства внутренних дел России по Липецкой области и урегулированию конфликта интересов на 2016 г. состоялось 7 заседаний комиссии, где были рассмотрены вопросы о недопущении возникновения и возникнове-

служащих территориальных органов МВД России и работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, и урегулированию конфликта интересов» от 31 июля 2015 г. № 804 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 26 августа 2015 г. № 38694) // СПС «ГАРАНТ». URL: <http://base.garant.ru/71171204/> (дата обращения: 23.04.2019).

¹ Приказ МВД России «О комиссиях организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, по соблюдению требований к служебному поведению работников и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, по соблюдению требований к служебному поведению работников и урегулированию конфликта интересов») от 10 мая 2016 г. № 231 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 6 июня 2016 г. № 42427) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 11.07.2016. № 28.

² Приказ МВД России «Об утверждении положения о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов» от 27 июня 2016 г. № 341 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 20 июля 2016 г. № 42915) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JgWxA> (дата обращения: 23.04.2019).

³ Информационно-справочные материалы о деятельности комиссий органов внутренних дел Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов по итогам 2018 года // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/JgXJe> (дата обращения: 23.04.2019).

нии конфликта интересов, в результате чего были приняты решения о наложении дисциплинарных взысканий, *e.g.*, «предупреждение о неполном служебном соответствии», «замечание», «строгий выговор»¹.

Научное сообщество указывает на достаточную проблемность этой сферы правового регулирования. Так, А.А. Цыбикова отмечает, что «проблемы управления конфликтом интересов обусловлены тем, что применяемые процедуры, направленные на противодействие злоупотреблениям должностным положением в целях удовлетворения личных интересов носят фрагментарный характер... Закреплённый законодательством Российской Федерации подход к управлению конфликтом интересов необоснованно сужает сферу действия, поскольку направлен на борьбу всего лишь с преследованием материальной выгоды при выполнении должностных обязанностей... нематериальная выгода остаётся за пределами правового регулирования»². С.А. Алимпиев справедливо говорит, что «нередко на заседаниях комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликтов интересов вопрос о наложении дисциплинарного взыскания связывался с наличием или отсутствием в действиях государственного и муниципального служащего признаков состава преступления, предусмотренного УК РФ»³. Интересна позиция А. Соловьева, который считает, что «проблема квалификации поведения государственного служащего в качестве коррупционного остаётся открытой и будет оставаться таковой до тех пор, пока виды коррупционных деяний не будут сведены в единый реестр»⁴. С.Е. Чаннов высказывает мнение, что «фактически... конфликтные комиссии призваны контролировать большинство механизмов, предусмотренных федеральным антикоррупционным законода-

¹ Деятельность аттестационной комиссии по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников УМВД России по Липецкой области и урегулированию конфликта интересов // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/JgXRb> (дата обращения: 23.04.2019).

² Цыбикова А.А. Формирование механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе: автореф. дис. ... канд. экон. наук / Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. М., 2011. С. 4.

³ Алимпиев С.А. О некоторых актуальных проблемах деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2017. № 4. С. 62.

⁴ Соловьев А. Служебное поведение и конфликт интересов // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2009. № 10. СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/Jgsdj> (дата обращения: 23.04.2019).

тельством... более правильно их было бы именовать «комиссии по противодействию коррупции в органах государственной власти»... но, к сожалению, решения комиссий носят рекомендательный характер»¹. Т.А. Тухватуллин делает акцент на том, что «в случае возникновения конфликта интересов, совершения коррупционного проступка сотрудники кадровых служб, члены комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов... должны оценивать фактические обстоятельства в каждом случае индивидуально»². А.М. Шилкин и А.А. Маркин заключают, что «проблемные формулировки норм, содержащихся в Указах Президента РФ о противодействии коррупции, требуют дальнейшей корректировки в целях обеспечения надлежащей ответственности государственных служащих за нарушение правил служебного поведения»³.

Необходимо особо выделить предложение С.Е. Чаннова о переименовании конфликтных комиссий в «комиссии по противодействию коррупции в органах власти». По нашему мнению, законодателям следует идти по пути придания решениям таких комиссий обязательного характера, а также усиления ответственности для государственных служащих (полиции) за коррупционное поведение.

Деятельность полиции направлена на защиту жизни, здоровья, а также иных прав и свобод граждан, на охрану общественного порядка и противодействие преступности, на охрану собственности, обеспечение общественной безопасности при помощи соответствующих средств. Однако по-прежнему остаются нерешёнными проблемы, связанные с проникновением коррупции во все сферы жизнедеятельности, при этом правоохранительная (полиция) не является исключением. *E.g.*, Г.С. Помаз указывает, что «сами сотрудники полиции отметили, что в основе коррупционного поведения сотрудников и руководителей органов МВД России лежит использование служебного положения в целях личного обогащения... Длительная работа в занимаемой сотрудником должности и вовлечение его в коррупционные

¹ Чаннов С.Е. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2011. № 5. СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JgshD> (дата обращения: 23.04.2019).

² Тухватуллин Т.А. Конфликт интересов в российском законодательстве: понятие, урегулирование и ответственность // Российская юстиция. 2017. № 4. С. 9.

³ Шилкин А.М., Малкин А.А. Требования к служебному поведению государственных гражданских служащих как предмет рассмотрения комиссий по урегулированию конфликта интересов и соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих // Управление в современных системах. 2014. № 3 (3). С. 57.

практики приводят к значительному изменению структуры его личности... Так происходит создание коррупционной сети и новых социальных норм и стандартов поведения, в которых осуждению коррупционных актов не находится места»¹.

По мнению начальника отдела кадров УВД по ЗАО, подполковника внутренней службы Л.А. Языковой, «Служба в полиции — это призвание. Это работа для людей, которым небезразлична судьба Родины... страж порядка просто обязан быть примером для других»². С таким мнением нельзя не согласиться. Тем более что в современных условиях реформирования правоохранительной системы России стало наиболее актуальным.

Таким образом, считаем, что сотрудники полиции должны выполнять свои профессиональные обязанности, не преследуя никакой выгоды: ни материальной, ни любой другой. Необходимо проводить эффективную кадровую политику в органах внутренних дел, которая позволит допустить к службе честных, достойных и профессиональных сотрудников, а также исключит возникновение ситуаций, связанных с конфликтом интересов на службе.

¹ Помаз Г.С. Коррупционное поведение сотрудников органов внутренних дел как разновидность девиантного поведения // Философия права. 2015. № 2 (69). С. 67.

² Языкова Л.А. Служба в полиции — это призвание // Петровка, 38. 2016. № 20 (9523). URL: <https://clck.ru/Jgt3o> (дата обращения: 23.04.2019).

Библиографический список

1. *Алимпиев С.А.* О некоторых актуальных проблемах деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2017. № 4. С. 60–63.

2. Деятельность аттестационной комиссии по соблюдению требований к служебному поведению сотрудников УМВД России по Липецкой области и урегулированию конфликта интересов // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/JgXRb> (дата обращения: 23.04.2019).

3. Информационно-справочные материалы о деятельности комиссий органов внутренних дел Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов по итогам 2018 года // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/JgXJe> (дата обращения: 23.04.2019).

4. Памятка по предотвращению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе Липецкой области в органах исполнительной власти Липецкой области // Управление административных органов Липецкой области. Официальный сайт. URL: <https://clck.ru/JgJih> (дата обращения: 23.04.2019).

5. *Помаз Г.С.* Коррупционное поведение сотрудников органов внутренних дел как разновидность девиантного поведения // Философия права. 2015. № 2 (69). С. 65–69.

6. Приказ МВД России «Об утверждении положения о Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата МВД России и урегулированию конфликта интересов» от 27 июня 2016 г. № 341 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 20 июля 2016 г. № 42915) // СПС «Консультант-Плюс». URL: <https://clck.ru/JgWxA> (дата обращения: 23.04.2019).

7. Приказ МВД России «Об утверждении Положения о центральной аттестационной комиссии МВД России» от 2 июля 2013 г. № 500 (с изменениями и дополнениями) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JgWQ6> (дата обращения: 23.04.2019).

8. Приказ МВД России «Об утверждении Порядка формирования и деятельности Комиссии территориального органа МВД России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов МВД России и работников организаций, созданных для выполнения

задач, поставленных перед МВД России, и урегулированию конфликта интересов» от 31 июля 2015 г. № 804 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 26 августа 2015 г. № 38694) // СПС «ГАРАНТ». URL: <http://base.garant.ru/71171204/> (дата обращения: 23.04.2019).

9. Приказ МВД России «О комиссиях организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, по соблюдению требований к служебному поведению работников и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед МВД России, по соблюдению требований к служебному поведению работников и урегулированию конфликта интересов») от 10 мая 2016 г. № 231 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 6 июня 2016 г. № 42427) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 11.07.2016. № 28.

10. Приказ МВД России «О мерах по реализации отдельных положений Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» в органах внутренних дел Российской Федерации» от 31 июля 2012 г. № 746 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 6 сентября 2012 г. № 25396) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 24.09.2012. № 39.

11. *Соловьев А.* Служебное поведение и конфликт интересов // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2009. № 10. СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/Jgsdj> (дата обращения: 23.04.2019).

12. *Тухватуллин Т.А.* Конфликт интересов в российском законодательстве: понятие, урегулирование и ответственность // Российская юстиция. 2017. № 4. С. 5–9.

13. Указ Президента Российской Федерации «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») от 1 июля 2010 г. № 821 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.07.2010. № 27. Ст. 3446.

14. Указ Президента Российской Федерации «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» от 13 апреля 2010 г. № 460

(с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 15.04.2010. № 79.

15. Указ Президента Российской Федерации «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» от 29 июня 2018 г. № 378 // Собрание законодательства Российской Федерации. 02.07.2018. № 27. Ст. 4038.

16. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Парламентская газета. 31.07.2004. № 140–141.

17. Федеральный закон «О полиции» от 28 января 2011 г. № 3-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

18. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

19. Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Парламентская газета. 02.12.2011. № 52–53.

20. *Цыбикова А.А.* Формирование механизма управления конфликтами интересов на государственной гражданской службе: автореф. дис. ... канд. экон. наук / Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. М., 2011. 24 с.

21. *Чаннов С.Е.* Предотвращение и урегулирование конфликта интересов // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2011. № 5. СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/JgshD> (дата обращения: 23.04.2019).

22. *Шилкин А.М., Малкин А.А.* Требования к служебному поведению государственных гражданских служащих как предмет рассмотрения комиссий по урегулированию конфликта интересов и соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих // Управление в современных системах. 2014. № 3 (3). С. 54–58.

23. *Языкова Л.А.* Служба в полиции — это призвание // Петровка, 38. 2016. № 20 (9523). URL: <https://clck.ru/Jgt3o> (дата обращения: 23.04.2019).

*Т.Ю. Сабельфельд**
*А.М. Сажаяев**

ПОЛИЦЕЙСКАЯ ЭТИКА И СЛУЖЕБНЫЙ ЭТИКЕТ СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

Аннотация: В современный период этика сотрудника полиции рассматривается в качестве атрибута профессионализма и пригодности к профессиональной службе в полиции. Этика поведения сотрудников полиции имеет сложный характер, что, в свою очередь, преломляется в практике издания соответствующих законов, кодексов и иных официальных предписаний, которые формируют единое морально-этическое пространство для работников правоохранительной сферы. В статье рассмотрен вопрос о служебной этике сотрудника полиции с учётом его служебных полномочий.

Ключевые слова: полицейская этика, служебный этикет, сотрудник полиции, Кодекс профессиональной этики.

*T.Yu. Sabel'fel'd**
*A.M. Sazhaev**

THE MODERN POLICE ETHICS AND SERVICE ETIQUETTE OF POLICEMAN

Abstract: Currently, the police ethics are considered as an attribute of professionalism, as well as managerial competence in the police. The police ethics are complex, which is refracted in the practice of issuing relevant laws, codes and other official regulations that form a single moral and ethical space for employees of the law enforcement agencies. In this article we will consider the issue of official ethics of a police officer, taking into account official deformation.

Key words: police ethics, criminal justice ethics, service etiquette, police officer, conflict of interests, Code of professional ethics.

* *Сабельфельд Татьяна Юрьевна, кандидат юридических наук, подполковник юстиции, заведующая кафедрой уголовного процесса Новосибирского филиала ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации». Электронная почта: kassatka@bk.ru.*

* *Сажаяев Алексей Михайлович, кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции, старший преподаватель кафедры криминалистики Новосибирского филиала ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации».*

* *Sabel'fel'd Tat'yana Yur'evna, candidate of law sciences, lieutenant colonel of justice, head at the department of criminal proceeding, Novosibirsk branch of the Moscow academy of the Investigative Committee of the Russian Federation.*

* *Sazhaev Aleksei Mikhailovich, candidate of law sciences, associate professor, colonel of justice, senior lecturer at the department of criminalistics (forensic science), Novosibirsk branch of the Moscow academy of the Investigative Committee of the Russian Federation.*

Этика — философское учение, объектом изучения которого являются нравственность и мораль. В этике можно выделить два рода проблем: теоретические вопросы о происхождении и сущности морали и вопросы о том, как должен поступать человек. Исходя из этого, этику можно назвать определённым «регулятором поведения», но в сравнении с другими дисциплинами, *e.g.*, юриспруденцией, регуляцию человек осуществляет добровольно на основе внутренних побуждений. Этика позволяет изучать кадровый состав и потенциал сотрудников государственных структур, в том числе в среде правоохранительных органов. С помощью этических правил вырабатываются оценочные требования, которые учитываются при поступлении на службу в органы полиции и в дальнейшей службе. В этих основах важна этическая составляющая облика сотрудника полиции, и здесь не имеет значения, в какой должности и звании состоит сотрудник полиции. Этика даёт возможность разобраться во многих вопросах, которые стоят перед сотрудниками полиции: где грань между добром и злом, честью и принципиальностью. Кроме того, во многих ситуациях, которые не всегда решаются и оговорены правовыми нормами основных кодексов и законов, «выручает» этика и сущность моральных принципов и установок сотрудника полиции.

Социолог Г.Ю. Семигин трактует понятие этики как отрасль философии, науку о сущности, законах и закономерностях возникновения и исторического развития морали, её специфических функциях и нравственных ценностях общественной жизни¹. Личностные качества, которые формируются в процессе воспитания и обучения в специализированных учебных заведениях МВД, зачастую оказывают положительное влияние на развитие этических начал будущего сотрудника полиции. Общечеловеческие качества, которые формируются у человека с рождения, также рассматриваются как элемент этического облика сотрудника.

Государственная служба, а тем более служба в органах полиции, связывает по роду деятельности сотрудников в общении, которое должно формироваться на взаимности, честности, уважении не только к вышестоящим должностным лицам, но и к коллегам по горизонтальным связям, существующим без признака соподчинения. Служба требует в процессе общения между служащими наличия отношений взаимной честности и правдивости. Кроме того, данные качества должны проявляться и в общении с людьми, которые вынужденно (*e.g.*, в случаях обращения в полицию при совершении в отношении

¹ Семигин Г.Ю. Социологическая энциклопедия: национальный общественно-научный фонд / Гл. ред. В.Н. Иванов. В 2-х тт. Т. 2. М., 2003. С. 812.

них противоправных действий, преступлений) вступают в отношения с сотрудниками полиции.

Честность, непредвзятость, открытость и порядочность — качества, составляющие основу этических правил сотрудников полиции. На наш взгляд, нелишними будут такие общечеловеческие свойства, как доброта, внимательность, чуткость, а в некоторых случаях при общении с детьми, престарелыми и сострадание. Это вовсе не означает, что сотрудник полиции должен быть «слезливым», но вышеуказанные качества позволят по роду выполняемых задач и функций расположить к себе не только коллег, участников уголовного судопроизводства со стороны потерпевшего, но и тех, кто находится по другую сторону уголовного процесса, *e.g.*, подозреваемых и обвиняемых. Эти качества помогают во всех ситуациях установить контакт, взаимопонимание и в конечном итоге принять законное и обоснованное решение, в том числе и процессуальное, которое, на первый взгляд, далеко от норм морали и этики, поскольку строго регламентировано нормами закона, *e.g.*, нормами Уголовно-процессуального кодекса России. В качестве примера можно привести следующую ситуацию: сотрудник полиции, оперуполномоченный из службы уголовного розыска в ходе беседы, основываясь на вышерассмотренных качествах этики, при доверительном общении с лицом получает явку с повинной, которая может в последующем быть поводом для возбуждения уголовного дела. В рассмотренном случае прослеживается тесная взаимосвязь между профессиональной этикой сотрудника полиции и его процессуальной деятельностью.

Понятия «полицейская этика» и «этикет сотрудника полиции» взаимосвязаны. Этикет строится на основах профессиональной этики и регламентирует более узко её базовые принципы в отношениях не только с гражданами, но и во внутриведомственном подчинении начальству, что, *e.g.*, закреплено в Указе Президента России «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации»¹. В современной России и за рубежом постоянно прослеживается тенденция об увеличении требований к сотрудникам государственных структур. Возможно, одной из причин этого явления служит недоверие граждан, населения к деятельности органов государственной власти. В связи с чем увеличиваются требования к уровню образования сотрудников, более тщательному изучению личностных качеств со-

¹ Указ Президента Российской Федерации «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» от 14 октября 2012 г. № 1377 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 22.10.2012. № 43. Ст. 5808.

трудников полиции, которые впервые поступают на службу. Представляется, что изучение этических качеств гражданина, которыми он обладает, позволит выявить качества, которые могут препятствовать прохождению службы и отрицательно сказаться на этическом облике современного полицейского.

Развитие России, регулирование её социальных структур к демократическому правовому государству невозможно без утверждения этики, что даёт возможность выработать научные подходы к анализу состояния кадров государственных служб: критерии, методы осуществления процедур оценки качеств работников, требования, предъявляемые государственному служащему. В государственных органах отсутствуют технологии оценки кадров, на основе которых можно было бы определить этический уровень руководителя и специалиста¹. Осуществляя функции представителя власти, сотрудник полиции в своих поступках и действиях по службе должен руководствоваться мотивационным ресурсом сотрудника полиции, *i.e.* набором обязательных качеств и принципов, которые могут отличаться от его личных этических ценностей. И приоритет в данном случае всегда должен оставаться за полицейской этикой. В тех случаях, когда есть право выбора определённого поведения, необходимо определить наиболее нравственный и этически верный способ варианта общения. Если такого варианта нет у сотрудника полиции, то всё его поведение должно основываться на нормах закона. И даже если закон сужает эти рамки, то выбора у сотрудника быть не может — вся его деятельность должна быть основана на законе. Но вопросы этики и поведения очень «скромно» раскрыты в законах, поэтому в сфере борьбы с преступностью, категории этики (совесть, справедливость, долг, служебный долг, *etc.*) являются своеобразными нормами и поэтому здесь неизбежно прослеживается взаимосвязь норм морали и права. При этом, основываясь на служебном долге и совести, сотрудник полиции не должен игнорировать рамки закона, которые требуют уважения человеческого достоинства и справедливого отношения к лицу, который преступил закон, подозревается или обвиняется в совершении преступления. Другими словами, закон, регулируя всю правоохранительную деятельность, связывает допустимые границы проведения сотрудника полиции с такими категориями этики, как честь, достоинство, права и свободы граждан. Именно поэтому люди с чистой совестью во всех этих системах служат закону и народу. Непременным условием законности деятельности является чёткое усвоение требова-

¹ См.: Архипова Н.И. Этика государственных служащих // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. 2011. № 4 (66). С. 29–31.

ний нравственности при решении вопроса о применении тех или иных действий.

Полицейская этика формируется исходя из общих моральных требований к сотрудникам государственной власти и специфики служебных полномочий сотрудников МВД, а также благодаря развитию общих ценностей морали в конкретный исторический период. Мораль утратила бы свои функции наиболее универсального регулятора поведения и деятельности людей, если бы её требования, нормы не были бы столь универсальны и общезначимы в обществе. Полицейская этика и культура сотрудников органов внутренних дел состоит, на наш взгляд, из двух компонентов: этики гражданина и этики полицейского, — которые, безусловно, взаимно дополняют и составляют единое целое. В ряде случаев сотруднику полиции в беседе удаётся установить контакт именно с учётом его личностных этических качеств, которые убедили или способствовали установлению контакта при общении с гражданином. В этой ситуации сотруднику полиции важен результат, поскольку при общении с человеком, который доверился сотруднику, будут получены те сведения и информация, которыми владеет собеседник. В тех обстоятельствах, когда сотрудник полиции расположил к себе собеседника, он должен уметь его выслушать, не перебивая и не прерывая, иначе это может разрушить доверительный рассказ. И в этом случае нужно уметь слушать и слышать ту информацию, которая имеет значение для установления объективной истины. Важными составляющими этики сотрудника полиции будут пунктуальность, внимательность, вежливость, гибкость, *etc.* Не стоит использовать в данных ситуациях принцип «кто здесь начальник и власть...?».

До 2013 г. на территории Российской Федерации действовал утверждённый Приказом МВД России «Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»¹, который содержал правила и стандарты служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. На смену данного документа приказом МВД России был временно назначен «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих»², который содержит основные

¹ См.: Приказ МВД России «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» от 24 декабря 2008 г. № 1138 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/Jgwkk> (дата обращения: 23.04.2019).

² См.: Решение президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих»

принципы и правила служебного поведения, рекомендуемые этические правила поведения государственных (муниципальных) служащих и ответственность за нарушения данных правил. Утвержденные в кодексе этические принципы службы обеспечивают её целостность как системы, выражая высшие гуманистические ценности. В свою очередь, этические нормы конкретизируют их, предписывают стиль поведения, содержат ограничения, рекомендации, запреты, являются гарантом того, что люди могут полагаться друг на друга в достижении общих целей, избегая конфликтов¹. Взаимозаменяемость данных документов повлекла за собой ряд проблем. «Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел» был предназначен для узкой категории государственных служащих и устанавливал правила и стандарты с учётом специфики деятельности органов внутренних дел, в то время как типовой кодекс затрагивает лишь общие положения, касающиеся государственных служащих в целом. Он содержит множество расплывчатых и нечётких положений, а зачастую даже и противоречий с «Кодексом профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел», что ставит под сомнение вопросы о конкретных условиях и действиях, необходимых для выполнения сотрудниками органов внутренних дел своих должностных обязанностей, о критериях оценки эффективности данной деятельности и о пределах полномочий сотрудников органов внутренних дел.

Приведём конкретный пример. В ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² предусмотрено расторжение контракта и увольнение сотрудника органа внутренних дел со службы в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел. Ранее «Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел» содержал нравственные требования, определявшие в совокупности честь сотрудника органов внутренних дел, но в типовом кодексе такие

от 23 декабря 2010 г. протокол № 21 // Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

¹ Мухаметжанова В.С., Васильчев Е.И. Этический кодекс как механизм противодействия конфликту интересов на государственной и муниципальной службе // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2015. № 17. С. 193.

² Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Парламентская газета. 02.12.2011. № 52–53.

понятия отсутствуют. В связи с этим и встаёт вопрос об определении основания и мер ответственности за данное нарушение.

Применяемый в настоящее время типовой кодекс является базовым документом, регулирующим общие положения деятельности государственных служащих, на основе которого необходимо разработать новый этический кодекс, соответствующий специфике деятельности органов внутренних дел. Помимо детальной проработки всех аспектов деятельности сотрудника органов внутренних дел, необходимо разработать механизм контроля за соблюдением этических норм и меры ответственности за их нарушение. Изменения в области полицейской этики просто необходимы, поскольку в современном обществе граждане на первое место ставят профессионализм, культуру поведения и общее интеллектуальное развитие сотрудника полиции, его способность эффективно, грамотно и уверенно исполнять свои служебные обязанности, стремление к социальной справедливости и неукоснительному соблюдению законности, а также высокие морально-волевые, этические качества. Кроме того, граждане считают, что не менее необходимыми качествами сотрудника являются порядочность, нравственность, доброта и сопереживание, великодушие и стремление помочь человеку словом и делом, *i.e.* общепризнанные и общечеловеческие, а значит, наиболее ценные. Требования граждан абсолютно правомерны, поскольку они и составляют основу высокопрофессиональной и эффективной деятельности сотрудника органов внутренних дел, от чего напрямую зависит благосостояние нашего общества.

Этические проблемы сотрудников полиции актуальны не только для нашей страны. За рубежом распространяется практика введения обязательного предмета «полицейская этика», который входит в программы полицейских академий. Его преподают на краткосрочных курсах повышения квалификации руководителей полиции. Также большое внимание придаётся общественному контролю. *E.g.*, Н.Д. Эриашвили отмечает, что во всех крупных полицейских департаментах США действуют Бюро служебных расследований, которые принимают и рассматривают жалобы на поведение полиции. В некоторых городах задачу обеспечения этических стандартов берёт на себя гражданский комитет по рассмотрению жалоб, в который входят не штатные сотрудники, а граждане¹.

Существуют оригинальные взгляды на способы повышения этики сотрудников полиции. *E.g.*, на семинаре-практикуме «Этика сотрудника полиции в современных условиях» начальник кафедры про-

¹ Эриашвили Н.Д. Профессиональная этика российского полицейского // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 1. С. 52.

фессиональной этики и эстетической культуры Московского университета МВД России полковник полиции А. Щеглов утверждал, что этика сотрудников находится в прямой взаимосвязи с образом вышестоящего руководителя: «каждый из нас является подчинённым своего начальника. Если начальник может себе позволить что-либо, то подчинённый невольно думает, что и он может себе позволить то же самое. И так возникает устойчивая, негативная преемственность»¹. Он видит решение проблемы в особом внимании к соблюдению начальниками структурных служб ведомственного морального закона.

Стоит учитывать тот факт, что в России также не остаётся в стороне вопрос профессиональной подготовки будущих полицейских с учетом норм этики. Дисциплина «Профессиональная этика и служебный этикет» повсеместно вводится в специализированных учебных заведениях при МВД России.

¹ Цит. по: Обойдихин А., Горюнова Е. Этика сотрудника полиции в современных условиях // Петровка, 38. 2012. № 8 (9314). URL: <https://clck.ru/JgzQT> (дата обращения: 23.04.2019).

Библиографический список

1. *Архипова Н.И.* Этика государственных служащих // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. 2011. № 4 (66). С. 29–42.
2. *Мухаметжанова В.С., Васильчев Е.И.* Этический кодекс как механизм противодействия конфликту интересов на государственной и муниципальной службе // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2015. № 17. С. 191–195.
3. *Обойдихин А., Горюнова Е.* Этика сотрудника полиции в современных условиях // Петровка, 38. 2012. № 8 (9314). URL: <https://clck.ru/JgzQT> (дата обращения: 23.04.2019).
4. Приказ МВД России «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» от 24 декабря 2008 г. № 1138 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://clck.ru/Jgwkk> (дата обращения: 23.04.2019).
5. Решение президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» от 23 декабря 2010 г. протокол № 21 // Официальные документы в образовании. 2011. № 36.
6. *Семигин Г.Ю.* Социологическая энциклопедия: национальный общественно-научный фонд / Гл. ред. *В.Н. Иванов.* В 2-х тт. Т. 2. М.: Издательство «Мысль», 2003. 1557 с.
7. Указ Президента Российской Федерации «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» от 14 октября 2012 г. № 1377 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 22.10.2012. № 43. Ст. 5808.
8. Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Парламентская газета. 02.12.2011. № 52–53.
9. *Эриашвили Н.Д.* Профессиональная этика российского полицейского // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 1. С. 48–52.

*Ф.К. Свободный**

ФОРМИРОВАНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО САМОСОЗНАНИЯ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Аннотация: Статья посвящена проблеме формирования профессионального самосознания. В работе предлагается определение профессионального самосознания сотрудника правоохранительных органов, описываются основные компоненты профессионального самосознания, обосновывается необходимость целенаправленного формирования профессионального самосознания уже на этапе вузовского обучения. Предлагается специализированный рефлексивный практикум, направленный на оптимизацию формирования профессионального самосознания сотрудников правоохранительных органов. Приводятся результаты апробации рефлексивного практикума, доказывающие его эффективность.

Ключевые слова: правоохранительные органы, сотрудник, профессиональное самосознание, рефлексивный практикум.

*F.K. Svobodny**

THE FORMATION OF PROFESSIONAL IDENTITY OF LAW ENFORCEMENT OFFICERS

Abstract: The article is devoted to the problem of formation of professional self-consciousness. The paper proposes the definition of professional self-consciousness of law enforcement officers, describes the main components of professional self-consciousness, the necessity of the purposeful formation of professional self-consciousness at the stage of higher education. The paper proposes the specialized reflexive workshop aimed at optimizing the formation of professional self-consciousness of law enforcement officers. There are given the results of the approbation of the reflexive practical work, which proving its efficiency.

Key words: law enforcement agencies, employee, professional self-awareness, reflexive workshop.

* *Свободный Феликс Константинович, кандидат психологических наук, доцент, доцент кафедры психологии ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации». Электронная почта: sfk_felix@mail.ru.*

* *Svobodny Felix Konstantinovich, candidate of psychological sciences, associate professor, associate professor at the department of psychology, Novosibirsk branch of the Moscow academy of the Investigative Committee of the Russian Federation.*

Функционирующая в настоящее время система высших образовательных учреждений МВД России обеспечивает высокий уровень профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов, однако не даёт полной гарантии успешности их последующей деятельности. Более того, до сих пор актуальной остается проблема «текучести кадров» в «силовых структурах», в том числе увольнения выпускников ведомственных вузов в течение первых лет службы после получения высшего профессионального образования. Среди перечня факторов, обуславливающих подобные негативные явления, не последнее место занимают отношение молодого специалиста к своей профессии и профессиональной деятельности, психологическое принятие или непринятие им «роли правоохранителя», осознание масштабов своих профессиональных знаний, эффективности своих профессиональных навыков и умений, пределов своей профессиональной компетенции. Поэтому, наряду с системой мер социально-экономического характера, важное значение для повышения эффективности практической деятельности правоохранительных органов имеет целенаправленное формирование профессионального самосознания молодых сотрудников правоохранительных органов, которое являясь «одним из важнейших... регуляторов поведения и деятельности профессионала»¹, способствует успешной адаптации сотрудника к профессиональной деятельности и более быстрому профессиональному становлению его личности.

Большинство специалистов понимают под профессиональным самосознанием личности относительно устойчивую систему установок индивида на самого себя как на субъекта профессиональной деятельности, содержащую когнитивные (образы и представления), эмоциональные (чувства, оценки, отношения) и мотивационные (цели, устремления, тенденции поведения) компоненты². В рамках данной работы под профессиональным самосознанием сотрудника правоохранительных органов мы будем понимать относительно устойчивую, в большей или меньшей степени осознанную систему процессов

¹ См.: Ангеловский А.А. Профессиональное сознание личности: понятие и структура // Сибирский педагогический журнал. 2010. № 5. С. 119; Полчанинова О.Н. Психологические детерминанты профессионального самосознания педагога: автореф. дис. ... канд. психол. наук / Карачаево-Черкесский государственный университет. Ставрополь, 2005. С. 4.

² См., например: Бернс Р. Развитие Я-концепции и воспитание / Пер. с англ. М.Б. Гнедовского, М.А. Ковальчук; общ. ред. и вступ. ст. В.Я. Пилиповского. М., 1986. 422 с.; Климов Е.А. Психология профессионала: избранные психологические труды. М., 1996. 400 с.; Кон И.С. Открытие «Я». М., 1978. 367 с.; Соколова Е.Т. Самосознание и самооценка при аномалиях личности. М., 1989. 215 с.

отражения, осознания и оценивания сотрудником самого себя как субъекта профессиональной деятельности и профессиональных отношений.

В структуре профессионального самосознания сотрудника правоохранительных органов можно выделить когнитивный, эмоциональный, поведенческий компоненты.

Когнитивный компонент профессионального самосознания сотрудника правоохранительных органов включает в себя представления сотрудника о своих профессиональных ролях; о ценностях, связанных с воспринимаемыми профессионально значимыми качествами и отношениями; о своём отношении к труду; о мотивах профессиональной деятельности; о внутренних и внешних условиях деятельности, *e.g.*, уровне своей профессиональной подготовленности, профессиональном опыте, профессионально важных качествах, *etc.*

Специфика эмоционального компонента профессионального самосознания сотрудника правоохранительных органов проявляется в его отношении к самому себе как субъекту профессиональной деятельности и отражает степень развития у сотрудника чувства профессионального самоуважения, собственной ценности и позитивного отношения ко всему, что входит в сферу его «профессионального Я».

Поведенческий компонент профессионального самосознания сотрудника правоохранительных органов включает в себя принятие сотрудником профессиональных требований, ценностей, профессиональной роли и статуса, следование профессиональным эталонам, нормам и традициям, а также непосредственные реальные действия или тенденции, которые проявляет сотрудник в своей профессиональной деятельности.

Профессиональное самосознание сотрудника правоохранительных органов формируется под воздействием его жизненного опыта, причём особенно интенсивно этот процесс развивается после окончания вуза, в период адаптации к профессиональной деятельности. Мы полагаем, что необходимо целенаправленно формировать профессиональное самосознание сотрудника правоохранительных органов уже в период вузовского обучения, акцентируя внимание на рефлексии субъектов взаимосвязей в системе «Я — Моя профессия». Для оптимизации развития профессионального самосознания сотрудника правоохранительных органов в период обучения в вузе нами был разработан рефлексивный практикум «Профессиональное самопознание, самопринятие и саморазвитие». «Под профессионально-рефлексивным практикумом мы понимаем определённую систему ре-

флексивных средств, методик и упражнений»¹, направленных на развитие адекватного представления о себе как о субъекте профессиональной деятельности; формирование адекватной профессиональной самооценки; формирование установок на развитие профессионально-важных качеств и навыков профессиональной саморегуляции.

В основу профессионально-рефлексивного практикума были положены учения о «межролевом и внутриролевом конфликтах», «когнитивном диссонансе» и «конфликтном личностном смысле»², которые, по мнению большинства исследователей³, активизируют работу самосознания и приводят к получению и оцениванию нового знания о себе.

«По способу поиска знаний рефлексивный практикум принадлежит к активным методам обучения, что означает включение участников в позицию активного поиска проблем и способов их решения. Методика рефлексивного практикума основана на моделировании ситуаций, возникающих в профессиональной деятельности сотрудников ОВД, и актуализации рефлексивных процессов. Главными принципами предлагаемой методики являются: включение личностных компонентов в процесс становления профессионального самосознания, развитие и совершенствование приёмов и способов саморегуляции в профессиональной деятельности, использование сотрудниками индивидуальной психологической самодиагностики»⁴.

«Рефлексивный практикум включает в себя следующие этапы:

- 1) проецирование участниками картины своего «профессионального Я» (составление профессиональных самохарактеристик);
- 2) сопоставление профессиональной самохарактеристики участника с результатами психологического тестирования и с характеристиками, полученными от других участников данной группы;
- 3) создание посредством ролевой игры ситуаций выбора, ролевого конфликта, социального сравнения, запускающих работу самосознания и получение нового знания о себе, нового отношения к себе, новой картины своего «профессионального Я».

¹ Свободный Ф.К. Рефлексивный практикум как метод оптимизации формирования профессионального самосознания сотрудника ОВД // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2004. № 1 (21). С. 44.

² Там же. С. 44.

³ См.: Белинская Е.П., Тихомандрицкая О.А. Социальная психология личности. М., 2001. 301 с.; Кон И.С. В поисках себя: личность и её самосознание. М., 1984. 368 с.; Столин В.В. Самосознание личности. М., 1983. 284 с.

⁴ Свободный Ф.К. Указ. соч. С. 44.

Упражнения, включаемые в практикум, строились по типу «ролевого тренинга»¹ и представляли собой модели различных ситуаций, возникающих в процессе профессиональной деятельности сотрудника ОВД. «Структурно «ролевая игра» содержала в себе следующее: разыгрывание ситуации; проекцию на участников практикума своего собственного образа с получением от них обратной связи; выработку оптимальной стратегии поведения в данной ситуации; совместное обсуждение успешного опыта по разрешению ситуации»².

Для подтверждения эффективности влияния рефлексивного практикума на процесс формирования профессионального самосознания сотрудников правоохранительных органов нами была разработана программа формирующего эксперимента, базировавшаяся на методе сравнения показателей контрольной и экспериментальной групп³.

Программа состояла из следующих этапов:

1) диагностика параметров профессионального самосознания респондентов экспериментальной и контрольной групп;

2) проведение с респондентами экспериментальной группы занятий по программе рефлексивного практикума «Профессиональное самопознание, самопринятие и самопроектирование»;

3) анализ самоотчётов участников рефлексивного практикума «Профессиональное самопознание, самопринятие и самопроектирование»;

4) диагностика параметров профессионального самосознания респондентов экспериментальной и контрольной групп в период адаптации к службе в подразделениях ОВД;

5) мониторинг эффективности профессиональной деятельности респондентов экспериментальной и контрольной групп в период адаптации к службе в подразделениях ОВД.

В составе экспериментальной и контрольной групп выступили курсанты одного из юридических вузов системы МВД России в количестве 86 человек. Рефлексивный практикум проводился в течение двух месяцев и состоял из 12 практических занятий, продолжительностью по 1 час 30 мин каждое и построенных по технологии психологического тренинга. Для диагностики изменений характеристик профессионального самосознания, возникших под воздействием рефлек-

¹ Там же. С. 44.

² Там же. С. 44.

³ Свободный Ф.К. Профессиональный «Я-образ» сотрудника органов внутренних дел и оптимизация его формирования в высшем образовательном учреждении МВД России: автореф. дис. ... канд. психол. наук / Академия управления МВД России. М., 2003. С. 18.

сивного практикума, нами использовались методика «Самоотчёт» и методика «Исследование самооотношения» В.В. Столина¹.

Полученные в результате анализа самоотчётов участников рефлексивного практикума данные позволяют нам сделать следующий вывод: занятия рефлексивного практикума воспринимаются курсантами как интересные, необходимые для развития навыков общения, способствующие самосовершенствованию, решению внутриличностных проблем и повышению эффективности профессиональной деятельности.

Результаты диагностики самооотношения курсантов выявило у респондентов экспериментальной группы повышение показателей по следующим шкалам: «Самопонимание» до 5 стенов; «Самоуверенность» до 5,8; «Саморуководство» до 4,9; «Самоприятие» до 5,4; а также фиксацию показателей по шкале «Внутренняя конфликтность» на 3,4 стенов и по шкале «Самообвинение» на 3,3 стенов. Отмеченная динамика показателей позволяет нам говорить о положительном влиянии упражнений рефлексивного практикума на процесс формирования профессионального самосознания сотрудника ОВД.

Как следует из экспериментальных данных, положительное влияние рефлексивного практикума проявляется в повышении самоуверенности, в приобретении субъектом нового позитивного знания о себе, в усилении самоконтроля и в развитии навыков саморегуляции, а также в устойчивости положительной эмоциональной оценки своего «профессионального Я». Хотя в период вузовского обучения можно только частично влиять на процесс формирования профессионального самосознания сотрудника правоохранительных органов, разыгрывая ситуации из реальной профессиональной деятельности, однако, мы считаем, что уже на этом этапе необходимо научить будущих специалистов навыкам профессиональной рефлексии и побудить их к систематическому самоанализу своего «профессионального Я», который в итоге оптимизирует формирование профессионального самосознания личности и положительно скажется на эффективности дальнейшей профессиональной деятельности по охране правопорядка.

¹ См.: Столин В.В. Познание себя и отношение к себе в структуре самосознания личности: дис. ... докт. психол. наук / МГУ им. В.М. Ломоносова. М., 1985. 530 с.

Библиографический список

1. *Ангеловский А.А.* Профессиональное сознание личности: понятие и структура // *Сибирский педагогический журнал*. 2010. № 5. С. 116–125.
2. *Белинская Е.П., Тихомандрицкая О.А.* Социальная психология личности. М.: Аспект Пресс, 2001. 301 с.
3. *Бернс Р.* Развитие Я-концепции и воспитание / Пер. с англ. *М.Б. Гнедовского, М.А. Ковальчук*; общ. ред. и вступ. ст. *В.Я. Пилиповского*. М.: Прогресс, 1986. 422 с.
4. *Климов Е.А.* Психология профессионала: избранные психологические труды. М.: Ин-т практической психологии, 1996. 400 с.
5. *Кон И.С.* В поисках себя: личность и её самосознание. М.: Политиздат, 1984. 368 с.
6. *Кон И.С.* Открытие «Я». М.: Политиздат, 1978. 367 с.
7. *Полчанинова О.Н.* Психологические детерминанты профессионального самосознания педагога: автореф. дис. ... канд. психол. наук / *Карачаево-Черкесский государственный университет*. Ставрополь, 2005. 21 с.
8. *Свободный Ф.К.* Профессиональный «Я-образ» сотрудника органов внутренних дел и оптимизация его формирования в высшем образовательном учреждении МВД России: автореф. дис. ... канд. психол. наук / *Академия управления МВД России*. М., 2003. 23 с.
9. *Свободный Ф.К.* Рефлексивный практикум как метод оптимизации формирования профессионального самосознания сотрудника ОВД // *Психопедагогика в правоохранительных органах*. 2004. № 1 (21). С. 43–45.
10. *Столин В.В.* Познание себя и отношение к себе в структуре самосознания личности: дис. ... докт. психол. наук / *МГУ им. В.М. Ломоносова*. М., 1985. 530 с.
11. *Столин В.В.* Самосознание личности. М.: Издательство Московского Университета, 1983. 284 с.
12. *Соколова Е.Т.* Самосознание и самооценка при аномалиях личности. М.: Изд-во МГУ, 1989. 215 с.

*Р.Е. Иноземцев**

РОЛЬ ПОЛИЦИИ В ГОСУДАРСТВЕ: СЛУЖИТЬ ИЛИ ЗАЩИЩАТЬ?

Аннотация: Статья посвящена проблеме объективного подхода к рассмотрению функций и результатов деятельности полиции в государстве. Автор поставил задачу определить роли полиции с точки зрения принадлежности к различным общественным системам, а также связь некоторых особенностей работы полиции с тем её восприятием, которое заложено в обществе образованием и воспитанием.

Ключевые слова: объективность, цивилизационный подход, полиция.

*R.E. Inozemtsev**

THE ROLE OF THE POLICE IN THE STATE: TO SERVE OR PROTECT?

Abstract: The article is devoted to the problem of an objective approach to the consideration of the functions and the results of the police in the state. The author sets the task to define the role of the police in terms of belonging to different social systems, as well as the connection of some features of the police work with its perception, which is inherent in the society education and upbringing.

Key words: objectivity, civilizational approach, police.

* *Иноземцев Роман Евгеньевич, учитель истории ФКПОУ «Курский музыкальный колледж-интернат слепых» Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.*

* *Inozemtsev Roman Evgen'evich, teacher of history, Kursk music college boarding school for the blind.*

В советский период отечественной истории основная функция полиции определялась достаточно просто в качестве защиты интересов и имущества эксплуатирующего класса от посягательств эксплуатируемых¹. Разумеется, речь идёт не о фактических функциях, которые в любом демократическом государстве определены законодательно². Имеется в виду историко-философское, марксистское определение.

Современный социум предельно политизирован. Дело не только в том, что мы являемся естественной частью политической системы государства. Любое наше действие или бездействие, на первый взгляд совершенно аполитичное, в конечном итоге, вольно или невольно либо соответствует политическим целям какой-то организованной группы, либо может быть использовано ею в этих целях независимо от нашего желания, будучи преподнесённым общественности с соответствующими комментариями. Политизация общества не является предметом нашего рассмотрения, но является причиной тех проблем, которые привели нас к данному вопросу. И главная из них, прямое следствие политизации — проблема объективности в гуманитарных науках, прежде всего, в силу специализации автора — в истории.

История не может быть объективна, ибо история — это не только хронология, *i.e.* фиксация фактов во времени, но и исторический анализ, поиск закономерностей, причинно-следственных связей, и даже — как ни возмутительно сослагательное наклонение — возможных альтернатив исторических путей. А все эти теоретические построения происходят только в голове историка, проверка опытом и практикой невозможна. И всё же мы стремимся к объективному, в данном случае непредвзятому исследованию. Что же происходит, когда историк смешивает свой предмет с политической конъюнктурой? Происходят базовые ошибки любого научного исследования: подмена понятий, смешение разнородных объектов, размывание целей и искажение выводов.

Роль полиции в государстве — вполне достойная тема, на примере которой можно продемонстрировать данную проблему.

Служить и защищать — как девиз вполне достойное и звучное выражение. Однако если задаться вопросом: кому служить и что защищать, — мы немедленно войдём в поле длительной дискуссии, в

¹ См.: Ленин В.И. Позабыли главное (Муниципальная платформа партии пролетариата) // Правда. 1917. № 49. 18 (5) мая.

² Федеральный закон «О полиции» от 28 января 2011 г. № 3-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

основе которой лежат различные политические взгляды на различные политические системы.

Оставим в стороне вопрос о наименовании органа правопорядка — для научного исследования это несущественно — и будем для удобства называть его полицией независимо от времени и страны.

Советская позиция нам хорошо известна: роли полиции в СССР и на Западе диаметрально противоположны, поскольку в первом случае ведомство представляет интересы трудового народа, хозяина страны, во втором — ограниченной группы, финансово-экономической элиты. Что не так в этом описании? Налицо явная подмена понятий. Функция полиции в обоих случаях одна — это защита существующих в данной политико-социальной системе законности и традиционных ценностей, охрана установленного не самой полицией правопорядка. Различаются не функции ведомства — различаются принципы функционирования самих систем, в данном случае — государственное устройство и законодательство в содержательной части, и выполнение одной функции в разных условиях организовано различными способами и приводит к различным результатам. Примерно так же, как общая функция перемещения по-разному реализуется в автомобиле и моторной лодке.

В итоге за идеологически мотивированными дискуссиями скрывается истинная проблема, которая, как нам представляется, достойна гораздо более пристального внимания.

Человеческое общество склонно к организации разномасштабных групп, от семьи до военно-политических блоков, каждая из которых является самостоятельной социальной системой разной степени открытости. В силу этой открытости все системы находятся в постоянном взаимодействии, пересечении, взаимопроникновении. Часть имеют отношения подчинения, *e.g.*, государство и отдельные госструктуры. Часть элементов системы существуют параллельно, не имея прямых контактов, *e.g.*, племена Амазонии и Щетинский сельский совет Курской области. Полиция не в разных странах, а в любой отдельно взятой стране независимо от её политического устройства является частью одновременно нескольких систем. И те недостатки, которые обычно демонстрируются нам в работе полиции, зачастую следствие непонимания, в том числе самими полицейскими, элементом какой системы они должны действовать в сложной ситуации.

Очевидно, что полиция — это часть государственной системы. Она создаётся и управляется на основании государственных актов, действует в рамках государственных законов и ведомственных регламентов, получает финансирование от государства, отчитывается перед

государством. Как часть государства полиция действует в соответствии с законом и защищает закон. Как часть государства полиция — это торжество юридического позитивизма: может делать только то, что ей предписано, и защищать только то, что указано защищать, только так, как разрешено.

Вместе с тем, полиция — часть общества. Она состоит из людей, принадлежащих данному обществу, воспитанных на его принципах и ценностях, обладающих менталитетом и набором традиций, свойственных данному обществу, склонных определять понятия справедливости, допустимого зла и приемлемого насилия в привычной данному обществу системе координат. Как часть общества полиция обладает теми же неписанными установками, которые бытуют в данном обществе: справедливость важнее закона; своя рубашка ближе к телу; не берут те, кому не предлагают; закон — что дышло, куда повернёшь — туда и вышло; вор должен сидеть в тюрьме.

Достаточно часто служение интересам народа и защита государственных интересов вступают в конфликт между собой, ведь на практике «народ» и «государство» воспринимаются не как две составляющие единой цивилизационной системы, а как два противоборствующих лагеря с диаметрально противоположными целями и интересами. Такой раскол сознания — одно из следствий идеологизации нашей жизни, мифологизации и депрофессионализации власти, имеющих целью предоставить доступ в государственный аппарат людям, не обладающим достаточными для такой работы навыками — проще говоря, следствие борьбы за власть. Такая социально-политическая двойственность позиции органа правопорядка даёт возможность для неконструктивной критики с разных сторон: игнорируя один аспект явления и уделяя преувеличенное внимание другому легко играть на разнице в понятиях и предъявлять претензии за невыполнение или недолжное выполнение функций. Выход из ситуации сам по себе — весьма сложная проблема. Быть полиции аполитичной или занимать определённую позицию? Исходить в первую очередь из буквы закона или руководствоваться здравым смыслом и совестью?

Любопытный факт: именно социальный аспект должен был определять работу пролетарской милиции (всё-таки никуда без этого термина) после февральской революции по мысли главного идеолога будущего советского государства. В работе «О пролетарской милиции» В.И. Ленин совершенно чётко описывал открытую систему, участие в которой должны принимать не особо избранные профессионалы, а все сознательные граждане, *i.e.* всё общество, причём труд этот должен был осуществляться не в свободное от работы время, а в рабо-

чее время по основному месту занятости с сохранением соответствующей оплаты¹.

Но мы бы хотели акцентировать внимание на ещё одной роли полиции, которая равно считается неприемлемой при любой власти: полиция как организация является ещё и частью экономической системы. Полиция — это корпорация. Рискуя навлечь праведный гнев многих сторон, повторимся: полиция — это корпорация, имеющая своё руководство, свои источники дохода, оказывающая определённый законом набор услуг гражданам и государству, связанная, в том числе договорными отношениями, ориентированная на получение определённого рода прибыли от своей деятельности. Доходность полиции — это тема крайне болезненная. Напрямую заявлять о коммерциализации полиции сродни политическому самоубийству. Однако если мы будем рассматривать органы правопорядка в отрыве от их корпоративных интересов, понятия о чести и достоинстве, круговой поруки, защиты «своих», внутренних норм и традиций, финансовых интересов каждого рядового и высокопоставленного представителя организации, то будем допускать огромную ошибку, чреватую тем, что корпоративные интересы проявятся в скрытой и чаще всего деструктивной, преступной форме.

Итак, какая же из ролей приоритетна? Если полиция — это государственная структура, то логично, что её первоочередная функция — защита государства в той форме и той системе законности, которая существует на данный момент. Если полиция — это элемент социальной системы, то главная задача — сохранение мирного состояния социума без приоритета к интересам отдельных социальных групп. Если полиция — это некая правоохранительная корпорация, тогда необходимо вести разговор в бизнес-ключе, определяя чёткие рамки отчётности и соотношение вознаграждения и выполняемых задач.

На наш взгляд, для рационального анализа работы полиции необходимо отойти от традиционного политически мотивированного взгляда на ситуацию, когда некоторые реалии отвергаются по умолчанию в силу своей неполиткорректности, несоответствия неким политическим или социальным стереотипам, десятилетиями связываемым с идеальными представлениями о работе правоохранителя. Да, можно и нужно требовать от полиции исполнения в первую очередь законодательно закреплённых функций в законодательно же утверждённых формах. Но при этом нельзя игнорировать прочие факторы, составляющие суть работы органа наряду с законом, и уж тем более нельзя

¹ См.: Ленин В.И. О пролетарской милиции // Правда. 1917. № 36. 3 мая (20 апреля).

позволять такому узкому подходу обмануть себя, как исследователя, и отмести прочие основы, как менее значимые. Только доскональное исследование реальных мотивов действий и выбора моделей поведения в сложных ситуациях может дать ответ, какие именно основы: государственные, социальные или корпоративные — имеют преимущество для служащих в полиции.

В современной истории продвигается цивилизационный подход к изучению изучаемых процессов и явлений как альтернатива политически ангажированным исследованиям советской эпохи, жёстко антикоммунистическим позициям многих западных историков или финансово мотивированным современным работам сенсационного характера. По опыту, произнося фразу «цивилизационный подход», разные историки имеют в виду различные понятия. Для одних это понятие обозначает историю с точки зрения развития общества и его институтов, для других — историю государств, для третьих — попытку найти компромисс между коммунистической и буржуазной наукой. На наш взгляд, с точки зрения принципа объективности, разумно принять цивилизационный подход как взгляд на развитие человечества, как совокупность человеческих сообществ, открытых социальных систем, существующих во взаимодействии между собой и с природой. В рамках подобного подхода любой элемент цивилизации должен рассматриваться как часть социума. Государство в таком случае выступает не внешней силой по отношению к управляемому населению, а особой структурой общества, управляющим контуром системы, соответствующим тому уровню развития общественной мысли, экономики, социальных отношений и политических задач, которые свойственны данной эпохе. И полиция становится одной из подструктур, органов государства, помогающих ему осуществлять регулятивные функции в обществе.

Возникает законный вопрос: в чём, собственно, смысл этой игры в слова? Если автор не видит принципиальной разницы между наименованиями «милиция» и «полиция», то что принципиально нового содержится в его идеях? Или смена взгляда — это тот же государственный орган в других руках?

Полагаю, ни у кого не возникает сомнения в прописной истине, что все основные жизненные принципы закладываются ещё в детстве с воспитанием родителей, общением с друзьями, педагогами. Так вот, по нашему глубокому убеждению, невозможно воспитать свободного, трезво мыслящего человека, имеющего активную гражданскую и не антигосударственную притом позицию, если с самого детства он живёт и воспитывается в системе понятий, разделяющих общество и гос-

ударство. Невозможно добиться добровольной лояльности от граждан, для которых полиция — это инструмент принуждения. Да и сама полиция, будучи составлена из этих же граждан, бывших детьми и получивших то же самое воспитание, не изменит своего отношения к службе, праву, законности и интересам общества, пока существует этот ментальный барьер: хорошему человеку в полиции делать нечего. С этой точки зрения очень важно с самого начала выстраивать систему представлений о влиянии общества на все государственные структуры, включая полицию. Следует понимать корпоративное начало полицейского ведомства, которое для обычных граждан означает примерно следующее: каждый из нас является акционером этого большого предприятия и имеет право на долю в нём. Как мелкие акционеры не могут повлиять на работу корпорации, так и мы можем лишь рассчитывать на определённые «дивиденды» в виде исполнения законных функций по отношению к нам. Однако как собрание акционеров может иметь решающее влияние на работу корпорации, так и совокупное волеизъявление народа через референдумы, деятельность общественных организаций, народный контроль за работой полиции может влиять на неё. И если этого не происходит, конечно, можно пенять властям на плохую организацию. Но надо понимать, что в первую очередь полиция — это отражение того социума, в котором был воспитан каждый из её служащих. Социальная составляющая полиции неотменима, совокупный портрет полицейского — это лишь отражение среднего представителя общества в зеркале властных полномочий. И только от состояния всего общества в целом зависит, кому будет служить полиция. И от кого защищать.

Библиографический список

1. Ленин В.И. О пролетарской милиции // Правда. 1917. № 36. 3 мая (20 апреля).
2. Ленин В.И. Позабыли главное (Муниципальная платформа партии пролетариата) // Правда. 1917. № 49. 18 (5) мая.
3. Федеральный закон «О полиции» от 28 января 2011 г. № 3-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

**МАТЕРИАЛЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ
«ПРАВОВАЯ И АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА В СУБЪЕКТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ»**

С.Н. Токарева*

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ, УПОЛНОМОЧЕННЫХ НА
ПРОВЕДЕНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ
ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ
ПРОЕКТОВ**

Аннотация: В представленной статье проводится анализ нормативно-правовой основы функционирования независимых экспертов, уполномоченных на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации. Автором рассмотрены акты международного и национального законодательства. Наиболее подробно изучен административный регламент от 2019 г., определяющий положения об аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание стать указанными независимыми экспертами. Проведено его сравнение с аналогичным административным регламентом от 2012 г.

Ключевые слова: независимый эксперт, антикоррупционная экспертиза.

S.N. Tokareva*

**THE LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF THE
INDEPENDENT EXPERTS, WHICH ARE RESPONSIBLE FOR
THE INDEPENDENT ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF
LEGAL ACTS AND THEIR DRAFTS**

Abstract: The author analyzes the legal framework of the functioning of independent experts authorized to conduct an independent anticorruption expertise of legal acts and their projects in the Russian Federation. The author considers the acts of international and national legislation. The most detailed analysis of the administrative regulations act of 2019, defining the provisions for the accreditation of legal entities and individuals, which have expressed a desire to become these independent experts. There was made the comparison with the similar administrative regulations act of 2012.

Key words: independent expert, anticorruption expertise.

* *Токарева Светлана Николаевна, кандидат исторических наук, доцент, и.о. зав. кафедрой теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Курский государственный университет». Электронная почта: tokareva_sn@mail.ru.*

* *Tokareva Svetlana Nikolaevna, candidate of historical sciences, associate professor, acting head at the department of theory and history of state and law, Kursk State University.*

В течение последних нескольких лет в Российской Федерации наблюдается увеличение численности независимых экспертов. Так, за январь–декабрь 2017 г. Минюстом России положительно был решён вопрос о выдаче соответствующего свидетельства в отношении 251 заявления, +14,6% к аналогичному периоду предыдущего года (преимущественно для физических лиц)¹. Актуальность работы в данном направлении порождает появление и научных исследований².

Правовые основы противодействия коррупции закрепляются на международном и национальном (федеральном, региональном и муниципальном) уровнях. В российском законодательстве, в Федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ под коррупцией понимается «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами»³, а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица. За совершение коррупционных правонарушений граждане Российской Федерации, ино-

¹ Физические лица, аккредитованные Минюстом России в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/JmctH> (дата обращения: 15.03.2019); Юридические лица, аккредитованные Минюстом России в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/Jmciuv> (дата обращения: 15.03.2019).

² См.: Газимзянов Р.Р. Дополнительные (факультативные) объекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4 (16). С. 27–30; Куликов М.Ю. Правовые проблемы антикоррупционной экспертизы // Актуальные проблемы экономики и права. № 4 (16). С. 96–98; Ким А.В. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в территориальных органах министерства юстиции Российской Федерации (административно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2017. 263 с.; и др.

³ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

странные граждане и лица без гражданства «несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность»¹, а физическое лицо может быть лишено права занимать должность муниципальной и государственной службы в связи с утратой доверия. *E.g.*, в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации к основным коррупционным деяниям относятся следующие преступления²: злоупотребление полномочиями (ст. 201); злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); превышение должностных полномочий (ст. 286); получение взятки (ст. 290); дача взятки (ст. 291); иные деяния, попадающие под понятие «коррупция».

Под противодействием коррупции понимается деятельность органов государственной власти Российской Федерации всех уровней, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций, а также физических лиц по следующим направлениям³:

- 1) профилактика коррупции в виде предупреждения и устранения её причин;
- 2) борьба с коррупцией в виде выявления, пресечения, раскрытия и расследования соответствующих правонарушений;
- 3) минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений.

В соответствии с вышеупомянутым федеральным законом был принят Указ Президента России «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» от 29 июня 2018 г. № 378. В нём встречается указание, что высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации рекомендовано обеспечить проведение общественных обсуждений (с привлечением экспертного сообщества) проектов планов противодействия коррупции на 2018–2020 гг.⁴.

В ратифицированной Российской Федерацией «Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции» отмечено, что «каждое Государство-участник стремится периодически проводить

¹ Там же.

² Федеральный закон «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

³ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁴ Указ Президента Российской Федерации «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» от 29 июня 2018 г. № 378 // Собрание законодательства Российской Федерации. 02.07.2018. № 27. Ст. 4038.

оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней»¹.

Одной из мер по профилактике коррупции в соответствии с российским законодательством является антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов². В соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «институты гражданского общества и граждане Российской Федерации могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счёт собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)»³.

Данный закон определяет, что коррупциогенными факторами являются положения⁴:

1) устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

2) содержащие неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Указанные положения детализируются в соответствующем Постановлении Правительства Российской Федерации. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 26 февраля 2010 г. № 96, «независимая антикоррупционная экспертиза проводится юридическими лицами и физическими лицами, аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в соответствии с методикой про-

¹ Резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» от 31 октября 2003 г. (вступил в силу для России 8 июня 2006 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 26.06.2006. № 26. Ст. 2780.

² Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

³ Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.

⁴ Там же.

ведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹.

Также на уровне подзаконных нормативных актов действуют Приказы Минюста России «Об утверждении Порядка ведения государственного реестра независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 26 апреля 2012 г. № 66² и «Об утверждении форм свидетельств об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 27 июля 2012 г. № 145³. В помощь экспертам и для унификации издан Приказ Минюста России «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» от 21 октября 2011 г. № 363⁴.

Относительно новым среди нормативных правовых актов является Приказ Минюста России «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить ак-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 26 февраля 2010 г. № 96 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 05.03.2010. № 46.

² Приказ Минюста России «Об утверждении Порядка ведения государственного реестра независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 26 апреля 2012 г. № 66 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 21 мая 2012 г. № 24270) // Российская газета. 01.06.2012. № 124.

³ Приказ Минюста России «Об утверждении форм свидетельств об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 27 июля 2012 г. № 145 (зарегистрирован в Минюсте России 2 августа 2012 г. № 25084) // Российская газета. 29.08.2012. № 197.

⁴ Приказ Минюста России «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» от 21 октября 2011 г. № 363 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 9 ноября 2011 г. № 22247) // Российская газета. 18.11.2011. № 260.

кредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 29 марта 2019 г. № 57¹ (далее — Административный регламент), вступивший в действие с 16 апреля 2019 г., в котором помимо чисто технического увеличения статей имеется и ряд существенных изменений.

В Административном регламенте был сужен круг заявителей для получения аккредитации на проведение вышеуказанной экспертизы: для физических лиц остаётся требование о высшем образовании (не уточняется, что оно должно быть юридическим, ранее, согласно Приказу Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146, который утратил силу, отмечалось профессиональное образование²) и стаж работы по специальности пять лет, но за исключением³: имеющих неснятую или непогашенную судимость (соответствующая справка может предоставляться лицом и по собственной инициативе, но это одно из направлений взаимодействия Минюста России и МВД России; ст. 38);

¹ Приказ Минюста России «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 4 апреля 2019 г. № 57 (зарегистрирован в Минюсте России 9 ноября 2011 г. № 54279) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://clck.ru/Jmfts> (дата обращения: 20.05.2019).

² Приказ Минюста России «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 27 июля 2012 г. № 146 (утратил силу; зарегистрирован в Минюсте России 2 августа 2012 г. № 25085) // Российская газета. 29.08.2012. № 197.

³ Приказ Минюста России «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 4 апреля 2019 г. № 57 (зарегистрирован в Минюсте России 9 ноября 2011 г. № 54279) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://clck.ru/Jmfts> (дата обращения: 20.05.2019).

включённых в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия; осуществляющих свою деятельность в органах и организациях, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов (п. 1 ст. 2). Именно последняя категория вызывает спор у практикующих экспертов. С одной стороны, понятен замысел законодателя, что должностное лицо не может дублировать функции, исполняемые по профессии и при экспертной деятельности в качестве независимого эксперта, а с другой стороны, это положение исключает большое количество профессионалов из сферы проведения экспертизы. Для юридических лиц введены исключения относительно «международных и иностранных организаций и некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (п. 2 ст. 2)¹, что определяет протекционистскую политику в данной сфере.

Расширен перечень способов и средств информирования по вопросам предоставления данной государственной услуги, в связи с появлением возможностей, обусловленных информатизацией (*e.g.*, используются официальный сайт Минюста России, ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», ФГИС «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»), также теперь установлен более расширенный и незакрытый перечень указываемых там сведений.

Ответ на обращение по вопросам, связанным с аккредитацией, также направляется в срок, не превышающий 30 календарных дней со дня регистрации обращения в Минюсте России (ст. 21)². Срок предоставления государственной услуги (25 рабочих дней со дня регистрации заявления об аккредитации в Минюсте России) и срок направления документов (2 рабочих дня со дня их оформления) остались те же (ст.ст. 28, 29)³. Однако теперь не предусматривается срок приостановления предоставления государственной услуги.

В Административном регламенте отмечено, что при предоставлении государственной услуги осуществляется взаимодействие только с Министерством внутренних дел Российской Федерации (ст. 25)⁴, тогда как раньше указывалось, что оно ни с какими органами не осуществляется. Однако в данной норме не указываются направления этого взаимодействия и отсылочные данные.

Результат предоставления юридической услуги, по нашему мнению, с точки зрения логики и юридической техники теперь сфор-

¹ Там же.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

мулирован наиболее верно: не «направление» чего-либо, а конкретное действие «аккредитация», «отказ в аккредитации», «аннулирование аккредитации», *etc.* Также исключено понятие «переоформление свидетельства» (ст. 27)¹.

В новом Административном регламенте не перечисляются все нормативные правовые акты, регулирующие предоставление государственной услуги, а размещаются на официальных сайтах Минюста России, Единого портала и Федерального реестра (ст. 30)².

Теперь в Административном регламенте отсутствует раздел об особенностях предоставления описываемой государственной услуги в многофункциональных центрах. Также не предусмотрена возможность получения государственной услуги в любом территориальном органе Минюста России по выбору заявителя (экстерриториальный принцип).

В перечень запретов требований от заявителя дополнено положение в ст. 39³: «представление документов и информации, отсутствие и (или) недостоверность которых не указывались при первоначальном отказе в предоставлении государственной услуги».

Дополнились основания отказа в предоставлении государственной услуги, помимо несоответствия заявителя, появилось основание в виде предоставления документов не в полном объёме и предоставление документов, содержащих недостоверные сведения, либо оформленные в ненадлежащем порядке, либо с нечитабельными сведениями (ст. 42; ранее это были основания для приостановления государственной услуги)⁴.

Интересным является такое новое положение, что если заявитель решил доставить заявление непосредственно в Минюст России, то срок ожидания в очереди должен составить не более 15 мин. Интересно, как это будет контролироваться и какая мера ответственности будет в случае нарушения?..

Тем не менее в новом Административном регламенте указано, что предоставление данной государственной услуги не требует явки в Минюст России заявителя, поэтому не требуется залов ожидания и мест для заполнения запросов. Вся информация размещается на официальных сайтах Минюста России, Единого портала и Федерального реестра. Но должны обеспечиваться условия беспрепятственного доступа инвалидов (включая инвалидов, использующих кресла-коляски

¹ Там же.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

и собак-проводников) к месту предоставления государственной услуги, в противном случае предоставлять её надо по месту жительства инвалида или в дистанционном режиме (ст.ст. 54–59)¹.

Предусмотрены показатели доступности и качества предоставления данной государственной услуги. Однако устранены слова о наличии «достаточного количества» государственных служащих Минюста России, в целях соблюдения установленных Административным регламентом сроков предоставления государственной услуги, а также об отсутствии «обоснованных» жалоб на их действия (бездействие) и некорректное (невнимательное) отношение к заявителям (основания теперь не перечислены), что, по нашему мнению, изменяет качество оценки показателей. Также появился ещё один дополнительный критерий — возможность получения информации о ходе предоставления государственной услуги, в том числе с использованием Единого портала (ст.ст. 60–62)².

Теперь наиболее подробно описываются особенности предоставления государственной услуги в электронной форме.

В процедуру по аккредитации юридического и физического лица внесён пункт об обращении в федеральное казённое учреждение «Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации» о предоставлении сведений о наличии (отсутствии) судимости, а исключено действие о приостановлении аккредитации (ст. 83)³.

Срок действия аккредитации независимого эксперта также составляет пять лет (ст. 108)⁴.

В новый Административный регламент введены основания аннулирования аккредитации независимого эксперта, к ним относятся (ст. 113)⁵: инициатива самого эксперта в случае добровольного отказа от аккредитации и отзыва согласия на обработку персональных данных (однако не указано в течение какого периода); инициатива Минюста России в случаях подтверждения одного из фактов о несоответствии заявителя. В новый Административный регламент введены основания аннулирования аккредитации независимого эксперта, к ним относятся (ст. 113)⁶: инициатива самого эксперта в случае добровольного отказа от аккредитации и отзыва согласия на обработку пер-

¹ Там же.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

сональных данных (однако не указано в течение какого периода); по инициативе Минюста России в случаях подтверждения одного из фактов о несоответствии заявителя.

При предоставлении государственной услуги в электронной форме через Единый портал заявителю обеспечивается выполнение ряда действий: получение соответствующей информации, приём и регистрация заявления и документов, получение результата, а также досудебное (внесудебное) обжалование решений и действий (бездействия) Минюста России, должностного лица Минюста России либо государственного служащего. Последняя информация подлежит обязательному размещению на Едином портале.

В предыдущем регламенте описывалось содержание жалобы, а также срок её рассмотрения в течение 15 (в некоторых случаях 5) рабочих дней со дня её регистрации. Теперь не прописывается результат рассмотрения жалобы. Сейчас Административный регламент указывает перечень нормативных правовых актов, регулирующих порядок досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, а также его должностных лиц (ст. 165)¹.

Также предусмотрено, что Минюст России предоставляет информацию о порядке подачи и рассмотрения жалобы (ст. 164)²: посредством размещения информации на официальном сайте Минюста России и Единого портала; с использованием телефонной связи, в письменной форме, по электронной почте.

Текущий контроль за выполнением административных процедур осуществляется постоянно государственными служащими Минюста России. Также проводятся проверки директором Департамента уголовного, административного и процессуального законодательства (ст. 142)³. Проверки могут быть плановые и внеплановые по обращениям граждан (ст. 148)⁴. Информация о результатах рассмотрения замечаний и предложений заявителей должна доводиться до их сведения (ст. 157)⁵, однако не указано, в какой именно форме.

При выявлении нарушений, виновные несут ответственность «в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации», но не указаны её виды и конкретные отсылочные нормы.

¹ Там же.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

Ответственность закрепляется в должностных регламентах государственных служащих Минюста России (ст.ст. 145, 152, 153)¹.

Подводя итог, отметим, что теперь нет таких действий, как приостановление аннулирования аккредитации, а также переоформление свидетельства об аккредитации. Исключение таких процедур, по нашему мнению, в совокупности с широкими возможностями использования информационных технологий упростило порядок работы Минюста России по предоставлению государственной услуги по аккредитации независимых экспертов.

Библиографический список

1. *Газимзянов Р.Р.* Дополнительные (факультативные) объекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 4 (16). С. 27–30.

2. *Ким А.В.* Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в территориальных органах министерства юстиции Российской Федерации (административно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2017. 263 с.

3. *Куликов М.Ю.* Правовые проблемы антикоррупционной экспертизы // Актуальные проблемы экономики и права. № 4 (16). С. 96–98.

4. Постановление Правительства Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 26 февраля 2010 г. № 96 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 05.03.2010. № 46.

5. Приказ Минюста России «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 27 июля 2012 г. № 146 (утратил силу; зарегистрирован в Минюсте России 2 августа 2012 г. № 25085) // Российская газета. 29.08.2012. № 197.

6. Приказ Минюста России «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по

¹ Там же.

предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 4 апреля 2019 г. № 57 (зарегистрирован в Минюсте России 9 ноября 2011 г. № 54279) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://clck.ru/Jmfts> (дата обращения: 20.05.2019).

7. Приказ Минюста России «Об утверждении Порядка ведения государственного реестра независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 26 апреля 2012 г. № 66 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 21 мая 2012 г. № 24270) // Российская газета. 01.06.2012. № 124.

8. Приказ Минюста России «Об утверждении форм свидетельств об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 27 июля 2012 г. № 145 (зарегистрирован в Минюсте России 2 августа 2012 г. № 25084) // Российская газета. 29.08.2012. № 197.

9. Приказ Минюста России «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» от 21 октября 2011 г. № 363 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 9 ноября 2011 г. № 22247) // Российская газета. 18.11.2011. № 260.

10. Резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» от 31 октября 2003 г. (вступил в силу для России 8 июня 2006 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 26.06.2006. № 26. Ст. 2780.

11. Указ Президента Российской Федерации «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» от 29 июня 2018 г. № 378 // Собрание законодательства Российской Федерации. 02.07.2018. № 27. Ст. 4038.

12. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (с изменениями и дополнениями) //

Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.

13. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

14. Федеральный закон «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

15. Физические лица, аккредитованные Минюстом России в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/JmctH> (дата обращения: 15.03.2019).

16. Юридические лица, аккредитованные Минюстом России в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/Jmcuv> (дата обращения: 15.03.2019).

*А.Р. Лаврентьев**

ОБ ОПЫТЕ НАУЧНО-КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА ПРИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ СОБРАНИИ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КОМПЛЕКСНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНОГО МАТЕРИАЛА

Аннотация: В статье обобщены результаты деятельности научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области за почти десятилетний период по одному из направлений — осуществлению комплексной экспертизы нормативного материала. К числу такого нормативного материала автор относит проекты законов Нижегородской области, постановления Законодательного Собрания Нижегородской области, иные нормативные правовые акты Нижегородской области, муниципальные правовые акты, а также федеральные законы и проекты федеральных законов.

Ключевые слова: комплексная экспертиза, нормативный материал, независимый эксперт, мониторинг законов, механизм «гражданской инициативы».

*A.R. Lavrent'ev**

ABOUT EXPERIENCE OF SCIENTIFIC ADVISORY BOARD OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF THE NIZHNY NOVGOROD OBLAST IN CONDUCTING THE COMPLEX EXPERTISE OF THE NORMATIVE MATERIAL

Abstract: The author summarizes the results of the scientific advisory board of the legislative assembly of the Nizhny Novgorod Oblast for almost the decade in one of the areas (the implementation of a comprehensive expertise of normative material). Among such normative material the author includes draft of laws of the Nizhny Novgorod Oblast, resolutions of the legislative assembly of the Nizhny Novgorod Oblast, other legal acts of the Nizhny Novgorod Oblast, municipal legal acts, as well as federal laws and draft of federal laws.

Key words: comprehensive expertise, normative material, independent expert, legal monitoring, mechanism of “civil initiative”.

** Лаврентьев Александр Рудольфович, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», председатель научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области, независимый эксперт, уполномоченный на проведение экспертизы на коррупциогенность. Электронная почта: rap_pf_gospravo@mail.ru.*

** Lavrent'ev Aleksandr Rudol'fovich, candidate of law sciences, associate professor, head at the department of state and legal disciplines, Privolzhsky branch of the Russian State University of Justice; chairman of the scientific advisory board of the legislative assembly of the Nizhny Novgorod Oblast; independent anti-corruption expert.*

Научно-консультативный совет при Законодательном Собрании Нижегородской области¹ (далее — НКС) был сформирован осенью 2009 г. в целях «выработки предложений по совершенствованию законодательства Нижегородской области и правовому просвещению населения Нижегородской области», а спустя почти десятилетие сложилось устойчивое понимание, что НКС *de facto* выполняет функцию научного сопровождения законотворческого процесса. Это один из оригинальных, не характерных для большинства субъектов Российской Федерации, институтов гражданского общества, наличие которого не предусмотрено «рамочным» Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ². НКС обладает правовым статусом государственно-общественного (общественно-государственного) объединения (ст. 51 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ³). В условиях, когда правосубъектность, права и обязанности, вопросы ответственности, порядок формирования и иные элементы статуса таких формирований не установлены в федеральном законодательстве, опережающее правовое регулирование на региональном уровне в отношении НКС возможно и соответствует полномочиям субъектов Российской Федерации, установленных Конституцией Российской Федерации⁴. Начальная редакция Положения об НКС с учётом реалий законотворческого процесса неоднократно совершенствовалась.

Заметим, что запрос на научное сопровождение процессов государственного управления может быть «удовлетворен» и при помощи специализированных организаций (*e.g.*, такие создаются на федераль-

¹ Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области «О принятии Положения о научно-консультативном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области» от 25 июня 2009 г. № 1595–IV (с изменениями и дополнениями) // Нижегородские новости. 29.08.2009. № 154.

² Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

³ Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 22.05.1995. № 21. Ст. 1930.

⁴ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

ном уровне¹ и в некоторых субъектах Российской Федерации²), но такой путь, очевидно, предполагает большие организационно-управленческие затраты, требует специфических условий, но не всегда оправдывает ожиданий.

НКС работает по нескольким направлениям, среди них:

- 1) комплексная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов;
- 2) осуществление мониторинга правоприменения;
- 3) участие в прогнозировании и планировании законотворческой деятельности Законодательного Собрания Нижегородской области, в разработке предложений по совершенствованию законов Нижегородской области и постановлений Законодательного Собрания;
- 4) разработка проектов законов Нижегородской области и концепций нормативных документов;
- 5) внедрение новых подходов и методов анализа законов области и проектов законов области, методов и форм мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области;
- 6) участие в правовом просвещении и повышении правосознания населения Нижегородской области;

¹ Практически все федеральные органы власти и иные государственные органы создали многопрофильные или специализированные организации: Исследовательский центр частного права им. С.С. Алексеева при Президенте Российской Федерации; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации; Российский государственный университет правосудия, etc.

² Среди них следует отметить Автономное учреждение Воронежской области «Институт регионального законодательства» (создан совместным постановлением Воронежской областной Думы и администрации Воронежской области, находится в ведении Департамента финансов Воронежской области); Государственное казённое учреждение Свердловской области «Уральский институт регионального законодательства» (учредитель — Свердловская область; функции и полномочия учредителя выполняет Губернатор Свердловской области); Государственное казённое учреждение Ленинградской области «Государственный экспертный институт регионального законодательства» (учредитель — Правительство Ленинградской области, находится в ведении Аппарата Губернатора и Правительства Ленинградской области); Иркутское областное государственное научно-исследовательское казённое учреждение «Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского» (учредитель — Аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области).

7) проведение мероприятий на базе Законодательного Собрания для молодёжи и студентов (парламентские дебаты, конкурс «Я — законодатель», Фестиваль «Молодые звёздочки нижегородской науки», областной конкурс, приуроченный к Международному дню борьбы с коррупцией — 9 декабря — «Творчество против коррупции», *etc.*).

Для целей настоящей статьи остановимся только на обобщении результатов деятельности НКС по одному из направлений — осуществлению комплексной экспертизы нормативного материала. Понятие «нормативный материал» использовано нами условно в значении объекта экспертизы. *De facto* изучение проводится не только нормативных правовых актов и их проектов, но и других документов (а иногда и идей, не оформленных в виде какого-либо документа), имеющих нормативно-правовое содержание или предполагающих наличие такого содержания (в том числе предложений граждан о принятии (изменении) нормативных актов). *E.g.*, к нормативному материалу мы относим следующее: законы Нижегородской области; постановления Законодательного Собрания Нижегородской области нормативного характера; проекты законов Нижегородской области; проекты постановлений Законодательного Собрания Нижегородской области; иные нормативные правовые акты различных органов государственной власти Нижегородской области и иных государственных органов и организаций; муниципальные правовые акты и их проекты; федеральные законы и их проекты; проекты законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации; проекты законодательных инициатив; законодательные предложения различных субъектов, в том числе не обладающих правом законодательной инициативы; концепции законопроектов; законодательные идеи; нормотворческие обращения граждан, *etc.*

Термин «комплексная экспертиза» также имеет значение, поскольку исследование нормативного материала, осуществляемое НКС, помимо «стандартных» видов экспертизы нормативного материала (правовая, в том числе юридико-техническая, лингвистическая и финансово-экономическая экспертиза), как правило, не ограничивается ими, как и средствами, «заложенными» в современных технологиях работы с нормативным материалом (антикоррупционная экспертиза¹,

¹ См.: Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609; Постановление Правительства Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных право-

российская общественная инициатива¹, оценка регулирующего воздействия², оценка фактического воздействия³, мониторинг правоприменения⁴, общественное обсуждение⁵, общественная экспертиза¹, ан-

вых актов и проектов нормативных правовых актов» от 26 февраля 2010 г. № 96 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 05.03.2010. № 46.

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» от 4 марта 2013 г. № 183 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 11.03.2013. № 10. Ст. 1019.

² См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.01.2016. № 1 (часть I). Ст. 67; Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» от 27 мая 2013 г. № 290 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 30 июля 2013 г. № 29201) // Российская газета. 21.08.2013. № 184.

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 30 января 2015 г. № 83 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 09.02.2015. № 6. Ст. 965; Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта» от 11 ноября 2015 г. № 830 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 30 мая 2016 г. № 42333) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://clck.ru/JmpLR> (дата обращения: 20.05.2019).

⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» от 20 мая 2011 г. № 657 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 23.05.2011. № 21. Ст. 2930; Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» от 19 августа 2011 г. № 694 // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.08.2011. № 35. Ст. 5081.

⁵ См.: Указ Президента Российской Федерации «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» от 9 февраля 2011 г. № 167 // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.02.2011. № 7. Ст. 939; Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их обще-

तिकоррупционный мониторинг²). Изучение нормативного материала может осуществляться НКС путём проведения градостроительной, экологической, геральдической, исторической, сравнительно-правовой, криминологической и иных видов экспертиз. Применение статистических, социологических, экономико-географических и иных специально-научных средств и приёмов исследования позволяет получить целостное представление не только о форме и содержании нормативного материала, но и о возможных последствиях принятия (непринятия) соответствующей нормы права. Уверены, что проведение отдельных видов экспертизы нормативного материала обособленно от других малоэффективно, а некоторые эксперименты по внедрению в России новых форм участия граждан в публичном управлении, в том числе институт независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, оказались неудачны. *E.g.*, за 10 лет с момента введения этого своеобразного вида экспертизы нормативного материала всего 2 864 лица (404 — юридических и 2 460 — физических) изъявили желание получить аккредитацию³ (см. таблицу), но количество, качество под-

ственного обсуждения» от 25 августа 2012 г. № 851 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 31.08.2012. № 200.

¹ См.: Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 23.07.2014. № 163.

² См.: Постановление Правительства Нижегородской области «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области» от 23 сентября 2009 г. № 685 (с изменениями и дополнениями) // Нижегородские новости. 08.10.2009. № 182.

³ *Первоначально действовал* Приказ Минюста России «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность» (вместе с «Положением об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность») от 31 марта 2009 г. № 92 (зарегистрирован в Минюсте России 6 апреля 2009 г. № 13690; утратил силу) // Российская газета. 24.04.2009. № 73. *Затем был утверждён* Приказ Минюста России «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 27 июля 2012 г. № 146 (зарегистрирован в Минюсте России 2 августа 2012 г. № 25085; утратил силу) // Российская газета. 29.08.2012. № 197.

готовленных ими экспертных заключений, их результативность — когда по итогам рассмотрения заключений независимых экспертов, обнаруженные коррупциогенные факторы устранены — предмет бесплодной, по мнению автора, статьи, дискуссии¹.

Таблица. Сводные данные о количестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

Годы	Юридические лица ²		Физические лица ³		Общее количество	
	прошли аккредитацию	«продлили» аккредитацию	прошли аккредитацию	«продлили» аккредитацию	прошли аккредитацию	«продлили» аккредитацию
2009	92	30	579	77	671	107
2010	87	26	297	38	384	64
2011	38	12	219	38	257	50
2012	44	5	268	43	312	48
2013	25	4	196	19	221	23
2014	26	-	139	-	165	-
2015	19	-	156	-	175	-
2016	26	-	193	-	219	-
2017	20	-	231	-	251	-
2018	27	-	182	-	209	-
Итого:	404	77	2 460	215	2 864	292
На 1 января 2019 г.	118		901		1 019	
	195		1 116		1 311	

¹ Автор статьи с 2009 г. имеет статус независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность (свидетельства об аккредитации выданы на основании распоряжений Минюста России от 6 июля 2009 г. № 2076-р и от 10 июля 2014 г. № 1963), и активно пользуется им: подготовил более 200 экспертных заключений на федеральные нормативные правовые акты и их проекты, на акты ряда субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты, но даже ответы на такие «квалифицированные обращения» поступили менее чем в 10% случаев, а ситуации устранения коррупциогенных факторов вовсе единичны.

² Юридические лица, аккредитованные Минюстом России в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/Jmcuv> (дата обращения: 15.03.2019).

³ Физические лица, аккредитованные Минюстом России в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/JmctH> (дата обращения: 15.03.2019).

В 2012 г. понятие, содержание и процедурные моменты осуществления НКС комплексной экспертизы нормативного материала были формализованы¹ и теперь п. 20¹ Положения о НКС в части экспертизы содержит отсылку к соответствующему Положению, принимаемому самим НКС. Попытка разработать методические рекомендации об осуществлении НКС комплексной экспертизы нормативного материала как способе систематизации информации также предпринималась. Однако в силу разноплановости применяемых приёмов и способов экспертизы, нетипичности экспертируемого нормативного материала, уникальности условий и обстоятельств законодательной процедуры в каждом конкретном случае, не позволяют сформулировать универсальные «рецепты» по организации, проведению, оформлению и реализации результатов экспертизы. Предложение издать в печатном и (или) электронном Сборнике все экспертные заключения НКС обсуждалось, но в силу вышеназванных причин не получило развития. Доступ к информации о деятельности НКС, *e.g.*, к экспертным заключениям НКС, осуществляется через соответствующий подраздел официального сайта Законодательного Собрания в сети Интернет². Авторы применяют иные способы информирования научной общественности об экспертной деятельности НКС и о заключениях НКС, в том числе готовят публикации в формате пособий³, научных статей на основе отдельных заключений⁴ или группы заключений по

¹ Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области «О внесении изменений в Положение о научно-консультативном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области» от 15 ноября 2012 г. № 685-V // АО «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/944961514> (дата обращения: 20.05.2019).

² Карта сайта // Законодательное Собрание Нижегородской области. URL: <http://www.zsno.ru/ru/convocation5/16951/17321> (дата обращения: 20.05.2019).

³ См., например: Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Лукьянова Л.А. Нижегородское законодательство в дефинициях: краткий словарь-справочник. Н. Новгород, 2012. 160 с.; Гришакина Е.А., Коннов И.А., Лаврентьев А.Р., Русакова Н.Г. Институт присяги: этико-правовые основы и правовое регулирование / ДФ РАНХиГС. Дзержинск, 2015. 258 с.; Елисеева В.С., Красильникова Н.А., Лаврентьев А.Р. Теория и практика мониторинга правоприменения / ДФ РАНХиГС. Дзержинск, 2015. 131 с.; Коннов И.А., Кузнецов М.В., Лаврентьев А.Р., Сергеева Э.А. Развитие местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в условиях очередного этапа муниципальной реформы / ДФ РАНХиГС. Дзержинск, 2015. 404 с.; Красильникова Н.А., Лаврентьев А.Р., Ларионов В.П. Правовые основы деятельности депутата Законодательного Собрания Нижегородской области: Сб. нормативных правовых актов. Н. Новгород, 2016. 378 с.

⁴ См., например: Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А. О концепции Закона Нижегородской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Нижегородской области» // Актуальные вопросы контроля и надзора в

сходным признакам (особой актуальности темы¹, уровню публичного управления², периоду времени¹, правоотношениям², субъектам зако-

социально значимых сферах деятельности общества и государства: Сб. мат-ов / Отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород, 2015. С. 326–343; Лаврентьев А.Р. Об Уставе Нижегородской области и уставном законодательстве // Современный федерализм: отечественный и зарубежный опыт, проблемы, перспективы: Сб. мат-ов / Под ред. Н.А. Трусова, О.А. Петряниной. Н. Новгород, 2017. С. 142–152; Лаврентьев А.Р. Один из примеров ошибок в праве (на примере Закона Нижегородской области от 1 апреля 2015 г. № 44-З «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Нижегородской области») // Актуальные проблемы частного и публичного права: Сб. мат-ов / Редкол.: А.Н. Садков и др. Волгоград, 2016. Вып. 8. С. 314–320; Лаврентьев А.Р. Мониторинг института присяги лиц, замещающих государственные должности в Нижегородской области // Мониторинг законодательства Российской Федерации: теория, практика, техника: Сб. мат-ов / Под ред. Н.А. Трусова, О.А. Петряниной. М., 2018. С. 155–175; Лаврентьев А.Р., Фролов С.В. Законодательное регулирование организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на территории Нижегородской области: результаты независимой антикоррупционной экспертизы // Вестник Нижегородской правовой академии. 2014. № 2 (2). С. 89–95.

¹ См., например: Баранов В.М., Баранова М.В. мл., Лаврентьев А.Р. Доктринальное экспертное заключение о содержании и технико-юридическом качестве проекта Федерального закона «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1 (41). С. 272–282; Баранов В.М., Красильникова Н.А., Лаврентьев А.Р. Инициативное экспертное заключение по проекту федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», разработанному Минюстом России // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1 (29). С. 375–380; Баранов В.М., Лаврентьев А.Р. Экспертное доктринальное заключение на проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)», внесенный депутатами Государственной Думы А.А. Агеевым, Д.Ф. Вяткиным, В.Н. Плигиным // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 2 (30). С. 215–221; Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А., Федосин А.С. Экспертное заключение независимой доктринальной антикоррупционной экспертизы по проекту федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1 (29). С. 381–384.

² См., например: Лаврентьев А.Р. Проекты совершенствования федерального закона «О противодействии коррупции» // Судебный вестник Нижегородской области. 2017. № 4 (50). С. 37–41; Лаврентьев А.Р. Федеральный закон № 131-ФЗ: мониторинг изменений // Местное самоуправление перед лицом современных вызовов: Сб. мат-ов / Отв. ред. В.Ю. Картухин. Владимир, 2018. С. 127–140; Лаврентьев А.Р., Степанов Д.В., Субботин А.В. Охрана общественного порядка: проблемы разграничения полномочий в законодательстве об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации // Марийский юридический вестник. 2017. № 2 (21). С. 61–69.

нотворческой инициативы³ и т.п.) и об организации работы НКС⁴, выступают на научных мероприятиях, а также используют результаты комплексной экспертизы НКС в образовательном процессе и привлекают обучающихся к экспертизе нормативного материала, что позволяет придать обучению прикладной характер. Преимущество комплексной экспертизы нормативного материала состоит и в том, что НКС в исследовании не ограничивается только формальными аспектами (проверками полномочий субъекта законодательного процесса,

¹ См., например: Лаврентьев А.Р. О систематизации современных форм участия граждан в публичном управлении // Конституции Российской Федерации 25 лет: Сб. мат-ов / Мар. гос. ун-т. Йошкар-Ола, 2019. С. 70–86; Лаврентьев А.Р. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации в цифрах // Государственное строительство в России на современном этапе: Сб. мат-ов / Отв. за вып. М.А. Бучакова, С.В. Шевченко. Омск, 2017. С. 54–57.

² См., например: Лаврентьев А.Р. Основные итоги мониторинга законодательства Нижегородской области о местном самоуправлении // Конституции Российской Федерации 20 лет: проблемы реализации и перспективы развития: Сб. мат-ов / ФГБОУ ВПО «РАП», Центральный филиал; отв. за вып. В.И. Филатов. Воронеж, 2014. С. 198–207; Лаврентьев А.Р. Региональное законодательство о юбилейных и памятных датах: состояние и перспективы развития Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Сб. мат-ов / Под ред. Н.С. Нижник. В 2-х т. Т. 2. СПб., 2016. С. 223–227; Лаврентьев А.Р., Мишукова Я.М. Основные результаты мониторинга законодательства Нижегородской области о мировых судьях // Вестник Нижегородской правовой академии. 2014. № 1 (1). С. 54–64.

³ См., например: Лаврентьев А.Р. Закон Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области»: история разработки и принятия, опыт реализации // Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления: Сб. мат-ов / Юридический ф-т Мар. гос. ун-та; отв. ред. Т.Н. Михеева. Йошкар-Ола, 2016. С. 148–154; Лаврентьев А.Р. О городах военно-трудовой славы // Право и государство: история и современность, перспективы развития: Сб. мат-ов / Отв. ред. Е.С. Косых. Стерлитамак, 2017. С. 30–34.

⁴ См., например: Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Мацкевич И.М. Техника установления, преодоления и устранения правотворческих ошибок как проявление культуры законотворчества // Союз криминалистов и криминологов. 2015. № 3–4 (7–8). С. 285–309; Елисеева В.С., Красильникова Н.А., Лаврентьев А.Р. Систематизация законов Нижегородской области: теория, практика, техника // Актуальные вопросы современного развития России. Основные итоги научной работы в Нижегородском институте управления в 2016 г.: Сб. статей. Н. Новгород, 2017. С. 7–14; Лаврентьев А.Р. Измеримые показатели качества норм права: юридические аргументы // Юридическая техника. 2013. № 7–1. С. 151–162; Лаврентьев А.Р. Из опыта работы научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области // Государство, Конституция, Родина: к поискам национальной идеи и новой доктрины государства: Сб. статей / Под ред. Л.В. Голоскокова. М., 2015. С. 202–210; Лаврентьев А.Р. Культура экспертизы нормативного материала // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 378–390.

соответствия полномочиям субъекта Российской Федерации, выполнения требований по оформлению и структурированию текста, наличия «пакета» документов, *etc.*), а свободен в выборе способов и средств выражения своего мнения, не связан политическими и иными ограничениями.

Представляется интересным, что в некоторых «деликатных» ситуациях именно НКС выступает площадкой для формирования объективного мнения по неоднозначным законопроектам. *E.g.*, по проекту Федерального закона № 631751–7 (в части совершенствования принципов территориальной организации местного самоуправления, установленной Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ¹) о введении нового вида муниципальных образований — муниципальных округов² — в заключении НКС было указано следующее. «Со вторым предложением — систематизировать существующие формы преобразований муниципальных образований, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ, отчасти можно согласиться: упорядочить, наверное, можно и нужно, но в настоящее время острой необходимости в этом для теории и практики муниципального строительства нет. А вот предложение о новой территориальной реформе местного самоуправления, полагаем, контрпродуктивно». Аргументы в пользу этого вывода были основаны на сведениях Минюста Российской Федерации о территориальной организации местного самоуправления в России (на 1 марта 2018 г.)³: 21 905 муниципальных образований, в том числе 1 757 муниципальных районов, 1 532 городских поселения, 17 735 сельских поселений, 592 городских округа, 3 городских округа с внутригородским делением (города Махачкала, Самара, Челябинск), 19 внутригородских районов в городских округах, 267 внутригородских муниципальных образований в границах городов федерального значения (города Москва, Санкт-Петербург, Севастополь). Гл. 11 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрены особен-

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 08.10.2003. № 202.

² *Правда, как нередко бывает, экспертное мнение НКС «не помешало» принятию* Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 06.05.2019. № 18. Ст. 2211.

³ Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в российской федерации // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/Jms5A> (дата обращения: 15.03.2019).

ности организации местного самоуправления в отношении 3 239 муниципальных образований, на 1 марта 2018 г. к таким отнесены: 267 внутригородских муниципальных образований в границах городов федерального значения (города Москва, Санкт-Петербург, Севастополь); 40 городских округов обладают статусом ЗАТО; 12 городских округов и одно внутригородское муниципальное образование в г. Москве (бывший городской округ Троицк) — статусом наукограда; 2 013 муниципальных образования отнесены к районам Крайнего Севера и приравненным к ним территориям; 467 — к приграничным территориям; 302 — к территориям традиционного природопользования; 82 — к территориям опережающего социально-экономического развития; 52 — к свободному порту «Владивосток»; 3 — к инновационным научно-технологическим центрам. Однако, «в разрезе» субъектов Российской Федерации картина очень неоднородна: наименьшее количество муниципальных образований в Магаданской области (9), городе Севастополе (10), Сахалинской области (18), а наибольшее — в Республике Татарстан (955), Республике Башкортостан (895) и Республике Дагестан (761) при средней численности 258 муниципальных образований в расчёте на субъект Российской Федерации. Муниципальные районы насчитывают от 1 поселения (Алеутский район Камчатского края) до 42 поселений (Хасавюртовский район Республики Дагестан) при среднестатистических 10 поселений (1 городское и 9 сельских). Численность жителей варьируется от 2 человек (сельское поселение Михайловский сельсовет Емельяновского района Красноярского края) до 1,6 млн. жителей в городском округе г. Новосибирска. Площадь территории составляет от 1 кв. км (поселок Горный Забайкальского края) до 880 тыс. кв. км (Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район Красноярского края).

Кроме организационно-управленческих, экономических аргументов в пользу очередного витка территориальной реформы местного самоуправления имманентно заложенного в проекте № 631751–7 в экспертном заключении НКС было заявлено о фактическом отдалении муниципальной власти от населения на обобщении форм муниципальной демократии в 2017 г.: всего проведено 1 187 местных референдумов в 10 субъектах Российской Федерации (в основном 1 093 связаны с введением механизма самообложения), из них 866 раз в Республике Татарстан, 105 раз в Кировской области, 84 раза в Пермском крае; прямые выборы глав муниципальных образований (6 718 глав — 30,9%) и на сходах (71 глава — 0,3%) заменяются иными способами избрания, *e.g.*, из состава депутатов (8 896 глав — 41%), по конкурсу (6 018 глав — 27,8%); прямые выборы депутатов представи-

тельных органов муниципальных образований дополняются иными вариантами формирования, *e.g.*, 1 018 составов избираются по пропорциональной или смешанной (пропорционально-мажоритарной) системе, 623 составов сформированы по системе делегирования; сходы граждан (для поселений, насчитывающих не более 100 жителей) предусмотрены уставами 1 городского поселения (г. Иннополис Верхнеуслонского района Республики Татарстан) и 73 сельских поселений в 16 субъектах Российской Федерации; проведено всего 72,9 тыс. собраний граждан, 103,4 тыс. публичных слушаний, при том, что при решении ряда вопросов местного значения их проведение является обязательным, 4,5 тыс. опросов граждан, 3 тыс. конференций (собраний делегатов), 30,1 тыс. территориальных общественных самоуправлений в 5,6 тыс. муниципальных образований в 76 субъектах Российской Федерации; сельские старосты назначены в 31,2 тыс. сельских населенных пунктах в 6 тыс. муниципальных образований (из которых 5,2 тыс. — сельские поселения) в пределах 52 субъектов Российской Федерации.

Включение в состав членов НКС настоящих профессионалов в различных областях знаний, авторитетных в научном и общественном плане личностей (*e.g.*, в пятом составе НКС 16 членов¹, представляющих 9 ведущих нижегородских вузов и филиалов, большая часть членов имеет учёные степени по различным отраслям науки) позволяет дать всестороннюю оценку документов и тем самым помочь Законодательному Собранию принять взвешенные решения. Как правило, председатель Законодательного Собрания лично присутствует на заседаниях НКС. Многие депутаты Законодательного Собрания признают, что при наличии в «пакете» документов экспертного заключения НКС, они изучают его с особым вниманием. Кроме того, при НКС сформирован список из более 200 экспертов, которые привлекаются к проведению комплексной экспертизы. Апробирован «формат» проведения специализированных «круглых столов»², по итогам которых готовятся экспертные заключения НКС.

¹ Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области «Об утверждении пятого состава научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области» от 26 сентября 2017 г. № 394–VI (с изменениями и дополнениями) // СПС «ГАРАНТ». URL: <https://base.garant.ru/45725050/> (дата обращения: 15.03.2019).

² См. об этом: Елисеева В.С., Красильникова Н.А., Лаврентьев А.Р., Трусков Н.А. Круглый стол по теме «Мониторинг законодательства о противодействии коррупции» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 4 (36). С. 335–339; Елисеева В.С., Лаврентьев А.Р. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных

В то же время экспертиза НКС объективно не может быть проведена по всем документам, требующим экспертной оценки. Обеспечить должный уровень проработки каждого документа, по которому проводится комплексная экспертиза НКС, также не всегда удаётся. Наконец, НКС как один из институтов гражданского общества (наряду с другими общественно-государственными формированиями, созданными при Законодательном Собрании, *e.g.*, Благотворительным советом, Молодёжным парламентом, общественным советом, Клубом парламентских журналистов, *etc.*) не может быть включён в регламент законотворческого процесса как полноправный участник. Результаты комплексной экспертизы не являются обязательными для рассмотрения Законодательным Собранием и носят рекомендательный характер. Учитывая, что деятельность НКС осуществляется на общественных началах, ясно, что потенциальные возможности комплексной экспертизы нормативного материала напрямую зависят от энтузиазма отдельных членов НКС.

Комплексная экспертиза нормативного материала осуществляется НКС и в ходе мониторинга правоприменения¹: по планам работы НКС, согласованным с планами работы Законодательного Собрания, в том числе планам мониторинга и путём инициативного мониторинга.

правовых актов: практика правоприменения: Статья на основе стенограммы // Государство и право в изменяющемся мире: новые векторы судебной реформы: Сб. мат-ов / Н. Новгород, 2018. С. 167–183; Елисеева В.С., Лаврентьев А.Р. Разумный консерватизм полезен: Статья на основе стенограммы «круглого стола» на тему «Территориальная организация местного самоуправления: опыт преобразований муниципальных образований», проведенного 4 апреля 2017 года // Учёные записки. 2017. Т. 15. С. 395–413; Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А. «Круглый стол» по теме «Взаимодействие органов власти и институтов гражданского общества: состояние, проблемы, перспективы» (обзор) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3 (35). С. 227–231; Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А. «Круглый стол» по теме «Институт присяги в России: состояние, проблемы и пути совершенствования» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 2 (30). С. 232–235; Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А. Круглый стол по теме «Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы» (обзор) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 4 (36). С. 328–334.

¹ Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области «О принятии Положения о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области, и признании утратившими силу отдельных постановлений Законодательного Собрания области» от 29 февраля 2012 г. № 437–V (с изменениями и дополнениями) // АО «Кодекс». URL: <https://clck.ru/JmuQU> (дата обращения: 15.03.2019).

За 10 лет таковой был проведён более 30 раз. Наиболее эффективен, на наш взгляд, именно этот вид мониторинга, поскольку он максимально рельефно демонстрирует преимущества комплексной экспертизы нормативного материала. Приведём несколько примеров. При проведении мониторинга законов Нижегородской области о местном самоуправлении выявлено и проанализировано больше 20 базовых законов по вопросам организации местного самоуправления. На основе этого мониторинга была проведена инкорпорация норм этих законов в единый документ — проект закона «Об особенностях организации местного самоуправления в Нижегородской области». Профильный комитет Законодательного Собрания, рассмотрев предложение НКС, не «решился» продвигать проект, поскольку в тот период началась «муниципальная контрреформа»¹, но проведённая работа способствовала более целостному пониманию состояния правового регулирования в области местного самоуправления. Поэтому неслучайно, что во всероссийском конкурсе докладов о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации нижегородский доклад числится традиционно в числе призёров². В результате мониторинга Устава Нижегородской области (в части полномочий Законодательного Собрания)³ был разработан и принят проект закона «О Законодательном Собрании Нижегородской области»⁴. Но в ходе мониторинга Устава Нижегородской области был затронут вопрос о возможности внесения за-

¹ См., например: Лаврентьев А.Р. О муниципальной контрреформе // Правовые реформы: причины, процедуры, результаты, эффекты (к 150-летию судебной и земской реформ 1864 года): Сб. мат-ов: в 2 т. / Сост. В.В. Груздев. Кострома, 2015. Т. 1. С. 133–142; Лаврентьев А.Р. Организация местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: некоторые итоги очередного этапа муниципальной реформы // Актуальные проблемы юридических наук: Сб. мат-ов / Мар. Гос. ун-т. Йошкар-Ола, 2016. С. 90–94.

² См., например: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. М., 2015. С. 174–206; Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. М., 2017. С. 114–141; Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. М., 2016. С. 111–134.

³ См.: Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области «О результатах проведения мониторинга Устава Нижегородской области (в части норм, регулирующих деятельность Законодательного Собрания Нижегородской области)» от 9 декабря 2010 г. № 2351–IV // СПС «ГАРАНТ». URL: <https://base.garant.ru/8538572/> (дата обращения: 15.03.2019).

⁴ См.: Закон Нижегородской области «О Законодательном Собрании Нижегородской области» от 1 марта 2011 г. № 25-З (с изменениями и дополнениями) // Нижегородские новости. 11.03.2011. № 40.

конодательной инициативы в Законодательное Собрание «группой граждан в количестве не менее 10 000 человек». Выяснилось, что механизма реализации права законодательной инициативы гражданами в законах области предусмотрено не было. В итоге, во-первых, было снижено количество инициативной группы с 10 до 2 тыс. подписей, во-вторых, был разработан проект закона «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области»¹. С первоначальных 28 юридических процедур внесения этой инициативы количество этапов в принятом законе сокращено до 7. И на сегодняшний день механизм «гражданской инициативы» заработал: в Законодательное Собрание в таком порядке внесено 5 законопроектов. Причём первая в истории нижегородского (и российского) законодательства законодательная инициатива граждан была сгенерирована Молодёжным парламентом. 26 июня 2014 г. Законодательное Собрание приняло в первом чтении проект Закона Нижегородской области «Об основах общественного контроля в Нижегородской области»², внесённый гражданами Нижегородской области. Понятно, что в связи с принятием Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³ концепцию проекта закона, внесённого гражданами, пришлось существенно поменять, но закон Нижегородской области «Об основах общественного контроля в Нижегородской области»⁴ принят, действует, и по инициативе НКС проводится ежегодный мониторинг его правоприменения⁵. Инициативный

¹ См.: Закон Нижегородской области «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области» от 8 мая 2013 г. № 62-3 (с изменениями и дополнениями) // Нижегородские новости. 23.05.2013. № 88.

² См.: Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области «О принятии в первом чтении проекта Закона Нижегородской области № 1212-5 «Об основах общественного контроля в Нижегородской области»» от 26 июня 2014 г. № 1399-V // СПС «ГАРАНТ». URL: <https://base.garant.ru/36523261/> (дата обращения: 15.03.2019).

³ См.: Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 23.07.2014. № 163.

⁴ См.: Закон Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области» от 22 сентября 2015 г. № 127-3 (с изменениями и дополнениями) // Нижегородские новости. 08.12.2015. № 144.

⁵ См. об этом подробнее: Елисеева В.С., Красильникова Н.А., Лаврентьев А.Р. О практике осуществления общественного контроля в Нижегородской области: шаг вперед, два назад // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: научный ежегодник / Отв. ред. И.В. Михеева, М.Е. Лошкарева. Нижний Новгород, 2018. Вып. 5. С. 44–56.

мониторинг правоприменения, осуществлённый в 2016 г. коллективом нескольких нижегородских вузов и аппарата Законодательного Собрания под научно-методическим руководством НКС, был непростым, поскольку пришлось разрешить ряд нестандартных вопросов: выявлен перечень основополагающих законов области (в окончательном варианте в него вошли 170 законов, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области с 1994 по 2016 гг. и направленных на регулирование наиболее важных общественных отношений); проведена их типология и инкорпорация по определённым критериям; определены существующие базы данных, в которых накоплена информация о первичных текстах законов области; изучен опыт работы различных органов власти по систематизации и актуализации текстов нормативных правовых актов; сформулированы конкретные требования к оформлению актуальных редакций текстов законов области; организационные вопросы о порядке деятельности рабочей группы, сроках и этапах выполнения работы, формах реализации итогов мониторинга правоприменения.

31 августа 2016 г. на последнем заседании Законодательного Собрания пятого созыва депутатам были представлены результаты деятельности рабочей группы по систематизации основополагающих законов Нижегородской области в актуальной (по состоянию на 1 августа 2016 г.) редакции на CD-носителях. Подготовку программного продукта — электронной базы основополагающих законов Нижегородской области — выполнил коллектив НИУ РАНХиГС. А к началу работы депутатов Законодательного Собрания шестого созыва Сборник «эталонных» текстов основополагающих законов Нижегородской области был издан и на «бумаге» в четырёх томах под названиями: «Статус Нижегородской области. Организация государственной власти и местного самоуправления в Нижегородской области»¹; «Правовое регулирование референдумов и выборов в Нижегородской области»²; «Законодательство Нижегородской области в социально-

¹ См.: Основополагающие законы Нижегородской области (в актуальной (по состоянию на 1 августа 2016 года) редакции): Сборник законов Нижегородской области. В 4-х т. Т. 1. Статус Нижегородской области. Организация государственной власти и местного самоуправления в Нижегородской области. Н. Новгород, 2016. 776 с.

² См.: Основополагающие законы Нижегородской области (в актуальной (по состоянию на 1 августа 2016 года) редакции): Сборник законов Нижегородской области. В 4-х т. Т. 2. Правовое регулирование референдумов и выборов в Нижегородской области. Н. Новгород, 2016. 745 с.

культурной сфере»¹; «Законодательство Нижегородской области в сфере экономики»².

Изложенное позволяет образно описать научное сопровождение законотворческого процесса, осуществляемого научно-консультативным советом при Законодательном Собрании Нижегородской области: это не дорога с односторонним движением (наука-власть), и даже не двусторонняя дорога (взаимовыгодное сотрудничество науки и власти), а сложнейший перекрёсток, на котором должны быть согласованы позиции всех заинтересованных в процедуре и результатах правообразования субъектов; площадка, где выкристаллизовывается право, в самом широком смысле слова.

Библиографический список

1. Баранов В.М., Баранова М.В. мл., Лаврентьев А.Р. Доктринальное экспертное заключение о содержании и технико-юридическом качестве проекта Федерального закона «О молодёжи и государственной молодёжной политике в Российской Федерации» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1 (41). С. 272–282.

2. Баранов В.М., Красильникова Н.А., Лаврентьев А.Р. Инициативное экспертное заключение по проекту федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», разработанному Минюстом России // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1 (29). С. 375–380.

3. Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Экспертное доктринальное заключение на проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)», внесенный депутатами Государственной Думы А.А. Агеевым, Д.Ф. Вяткиным, В.Н. Плигиным // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 2 (30). С. 215–221.

4. Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Лукоянова Л.А. Нижегородское законодательство в дефинициях: краткий словарь-справочник. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2012. 160 с.

¹ См.: Основопологающие законы Нижегородской области (в актуальной (по состоянию на 1 августа 2016 года) редакции): Сборник законов Нижегородской области. В 4-х т. Т. 3. Законодательство Нижегородской области в социально-культурной сфере. Н. Новгород, 2016. 763 с.

² См.: Основопологающие законы Нижегородской области (в актуальной (по состоянию на 1 августа 2016 года) редакции): Сборник законов Нижегородской области. В 4-х т. Т. 4. Законодательство Нижегородской области в сфере экономики. Н. Новгород, 2016. 633 с.

5. Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Мацкевич И.М. Техника установления, преодоления и устранения правотворческих ошибок как проявление культуры законотворчества // Союз криминалистов и криминологов. 2015. № 3–4 (7–8). С. 285–309.

6. Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А. О концепции Закона Нижегородской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Нижегородской области» // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Сб. мат-ов / Отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во ННГУ им Н.И. Лобачевского, 2015. С. 326–343.

7. Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А., Федосин А.С. Экспертное заключение независимой доктринальной антикоррупционной экспертизы по проекту федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1 (29). С. 381–384.

8. Гришакина Е.А., Коннов И.А., Лаврентьев А.Р., Русакова Н.Г. Институт присяги: этико-правовые основы и правовое регулирование / ДФ РАНХиГС. Дзержинск: изд-во «Конкорд», 2015. 258 с.

9. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в российской федерации // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/Jms5A> (дата обращения: 15.03.2019).

10. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект», 2015. 240 с.

11. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект», 2017. 484 с.

12. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект», 2016. 312 с.

13. Елисеева В.С., Красильникова Н.А., Лаврентьев А.Р. О практике осуществления общественного контроля в Нижегородской области: шаг вперед, два назад // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: научный ежегодник / Отв. ред. И.В. Михеева, М.Е. Лошкарева. Нижний Новгород: НИУ ВШЭ — Нижний Новгород, 2018. Вып. 5. С. 44–56.

14. Елисеева В.С., Красильникова Н.А., Лаврентьев А.Р. Систематизация законов Нижегородской области: теория, практика, техника

// Актуальные вопросы современного развития России. Основные итоги научной работы в Нижегородском институте управления в 2016 г.: Сб. статей. Н. Новгород: НИУ РАНХиГС, 2017. С. 7–14.

15. *Елисеева В.С., Красильникова Н.А., Лаврентьев А.Р.* Теория и практика мониторинга правоприменения / ДФ РАНХиГС. Дзержинск: изд-во «Конкорд», 2015. 131 с.

16. *Елисеева В.С., Красильникова Н.А., Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А.* Круглый стол по теме «Мониторинг законодательства о противодействии коррупции» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 4 (36). С. 335–339.

17. *Елисеева В.С., Лаврентьев А.Р.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: практика правоприменения: Статья на основе стенограммы // Государство и право в изменяющемся мире: новые векторы судебной реформы: Сб. мат-ов / Н. Новгород: ПФ ФГБОУВО «РГУП» — Издательство «Автор», 2018. С. 167–183.

18. *Елисеева В.С., Лаврентьев А.Р.* Разумный консерватизм полезен: Статья на основе стенограммы «круглого стола» на тему «Территориальная организация местного самоуправления: опыт преобразований муниципальных образований», проведенного 4 апреля 2017 года // Учёные записки. 2017. Т. 15. С. 395–413.

19. Закон Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области» от 22 сентября 2015 г. № 127-3 (с изменениями и дополнениями) // Нижегородские новости. 08.12.2015. № 144.

20. Закон Нижегородской области «О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области» от 8 мая 2013 г. № 62-3 (с изменениями и дополнениями) // Нижегородские новости. 23.05.2013. № 88.

21. Закон Нижегородской области «О Законодательном Собрании Нижегородской области» от 1 марта 2011 г. № 25-3 (с изменениями и дополнениями) // Нижегородские новости. 11.03.2011. № 40.

22. Карта сайта // Законодательное Собрание Нижегородской области. URL: <http://www.zsno.ru/ru/convocation5/16951/17321> (дата обращения: 20.05.2019).

23. *Коннов И.А., Кузнецов М.В., Лаврентьев А.Р., Сергеева Э.А.* Развитие местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в условиях очередного этапа муниципальной реформы / ДФ РАНХиГС. Дзержинск: изд-во «Конкорд», 2015. 404 с.

24. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

25. Красильникова Н.А., Лаврентьев А.Р., Ларионов В.П. Правовые основы деятельности депутата Законодательного Собрания Нижегородской области: Сб. нормативных правовых актов. Н. Новгород: НИУ РАНХиГС, 2016. 378 с.

26. Лаврентьев А.Р. Закон Нижегородской области «Об общественном контроле в Нижегородской области»: история разработки и принятия, опыт реализации // Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления: Сб. мат-ов / Юридический ф-т Мар. гос. ун-та; отв. ред. Т.Н. Михеева. Йошкар-Ола: ООО «ВЕРТОЛА», 2016. С. 148–154.

27. Лаврентьев А.Р. Измеримые показатели качества норм права: юридические аргументы // Юридическая техника. 2013. № 7–1. С. 151–162.

28. Лаврентьев А.Р. Из опыта работы научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области // Государство, Конституция, Родина: к поискам национальной идеи и новой доктрины государства: Сб. статей / Под ред. Л.В. Голоскокова. М.: Проспект, 2015. С. 202–210.

29. Лаврентьев А.Р. Культура экспертизы нормативного материала // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 378–390.

30. Лаврентьев А.Р. Мониторинг института присяги лиц, замещающих государственные должности в Нижегородской области // Мониторинг законодательства Российской Федерации: теория, практика, техника: Сб. мат-ов / Под ред. Н.А. Трусова, О.А. Петряниной. М.: РУСАЙНС, 2018. С. 155–175.

31. Лаврентьев А.Р. Об Уставе Нижегородской области и уставном законодательстве // Современный федерализм: отечественный и зарубежный опыт, проблемы, перспективы: Сб. мат-ов / Под ред. Н.А. Трусова, О.А. Петряниной. Н. Новгород: НА МВД России, 2017. С. 142–152.

32. Лаврентьев А.Р. О городах военно-трудовой славы // Право и государство: история и современность, перспективы развития: Сб. мат-ов / Отв. ред. Е.С. Косых. Стерлитамак: Стерлитамакский филиал БашГУ, 2017. С. 30–34.

33. Лаврентьев А.Р. Один из примеров ошибок в праве (на примере Закона Нижегородской области от 1 апреля 2015 г. № 44-З «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Нижегородской области») // Актуальные проблемы частного и публичного права: Сб. мат-ов / Редкол.: А.Н. Садков и др. Волгоград: ВА МВД России, 2016. Вып. 8. С. 314–320.

34. *Лаврентьев А.Р.* О муниципальной контрреформе // Правовые реформы: причины, процедуры, результаты, эффекты (к 150-летию судебной и земской реформ 1864 года): Сб. мат-ов: в 2 т. / Сост. *В.В. Груздев*. Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2015. Т. 1. С. 133–142.

35. *Лаврентьев А.Р.* Организация местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: некоторые итоги очередного этапа муниципальной реформы // Актуальные проблемы юридических наук: Сб. мат-ов / Мар. Гос. ун-т. Йошкар-Ола: ООО «ВЕРТОЛА», 2016. С. 90–94.

36. *Лаврентьев А.Р.* О систематизации современных форм участия граждан в публичном управлении // Конституции Российской Федерации 25 лет: Сб. мат-ов / Мар. гос. ун-т. Йошкар-Ола: ООО «Принтекс», 2019. С. 70–86.

37. *Лаврентьев А.Р.* Основные итоги мониторинга законодательства Нижегородской области о местном самоуправлении // Конституции Российской Федерации 20 лет: проблемы реализации и перспективы развития: Сб. мат-ов / ФГБОУ ВПО «РАП», Центральный филиал; отв. за вып. *В.И. Филатов*. Воронеж: ООО «Воронеж-Формат», 2014. С. 198–207.

38. *Лаврентьев А.Р.* Проекты совершенствования федерального закона «О противодействии коррупции» // Судебный вестник Нижегородской области. 2017. № 4 (50). С. 37–41.

39. *Лаврентьев А.Р.* Региональное законодательство о юбилейных и памятных датах: состояние и перспективы развития Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Сб. мат-ов / Под ред. *Н.С. Нижник*. В 2-х т. Т. 2. СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2016. С. 223–227.

40. *Лаврентьев А.Р.* Стратегия национальной безопасности Российской Федерации в цифрах // Государственное строительство в России на современном этапе: Сб. мат-ов / Отв. за вып. *М.А. Бучакова, С.В. Шевченко*. Омск: Омская академия МВД России, 2017. С. 54–57.

41. *Лаврентьев А.Р.* Федеральный закон № 131-ФЗ: мониторинг изменений // Местное самоуправление перед лицом современных вызовов: Сб. мат-ов / Отв. ред. *В.Ю. Картухин*. Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2018. С. 127–140.

42. *Лаврентьев А.Р., Мишукова Я.М.* Основные результаты мониторинга законодательства Нижегородской области о мировых судьях // Вестник Нижегородской правовой академии. 2014. № 1 (1). С. 54–64.

43. *Лаврентьев А.Р., Степанов Д.В., Субботин А.В.* Охрана общественного порядка: проблемы разграничения полномочий в законодательстве об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации // *Марийский юридический вестник.* 2017. № 2 (21). С. 61–69.

44. *Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А.* «Круглый стол» по теме «Взаимодействие органов власти и институтов гражданского общества: состояние, проблемы, перспективы» (обзор) // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России.* 2016. № 3 (35). С. 227–231.

45. *Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А.* «Круглый стол» по теме «Институт присяги в России: состояние, проблемы и пути совершенствования» // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России.* 2015. № 2 (30). С. 232–235.

46. *Лаврентьев А.Р., Трусов Н.А.* Круглый стол по теме «Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы» (обзор) // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России.* 2016. № 4 (36). С. 328–334.

47. *Лаврентьев А.Р., Фролов С.В.* Законодательное регулирование организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на территории Нижегородской области: результаты независимой антикоррупционной экспертизы // *Вестник Нижегородской правовой академии.* 2014. № 2 (2). С. 89–95.

48. Основопологающие законы Нижегородской области (в актуальной (по состоянию на 1 августа 2016 года) редакции): Сборник законов Нижегородской области. В 4-х т. Т. 1. Статус Нижегородской области. Организация государственной власти и местного самоуправления в Нижегородской области. Н. Новгород: Законодательное Собрание Нижегородской области — Нижегородский институт управления — филиал РАНХиГС, 2016. 776 с.

49. Основопологающие законы Нижегородской области (в актуальной (по состоянию на 1 августа 2016 года) редакции): Сборник законов Нижегородской области. В 4-х т. Т. 2. Правовое регулирование референдумов и выборов в Нижегородской области. Н. Новгород: Законодательное Собрание Нижегородской области — Нижегородский институт управления — филиал РАНХиГС, 2016. 745 с.

50. Основопологающие законы Нижегородской области (в актуальной (по состоянию на 1 августа 2016 года) редакции): Сборник законов Нижегородской области. В 4-х т. Т. 3. Законодательство Ниже-

городской области в социально-культурной сфере. Н. Новгород: Законодательное Собрание Нижегородской области — Нижегородский институт управления — филиал РАНХиГС, 2016. 763 с.

51. Основополагающие законы Нижегородской области (в актуальной (по состоянию на 1 августа 2016 года) редакции): Сборник законов Нижегородской области. В 4-х т. Т. 4. Законодательство Нижегородской области в сфере экономики. Н. Новгород: Законодательное Собрание Нижегородской области — Нижегородский институт управления — филиал РАНХиГС, 2016. 633 с.

52. Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области «Об утверждении пятого состава научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области» от 26 сентября 2017 г. № 394–VI (с изменениями и дополнениями) // СПС «ГАРАНТ». URL: <https://base.garant.ru/45725050/> (дата обращения: 15.03.2019).

53. Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области «О внесении изменений в Положение о научно-консультативном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области» от 15 ноября 2012 г. № 685–V // АО «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/944961514> (дата обращения: 20.05.2019).

54. Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области «О принятии в первом чтении проекта Закона Нижегородской области № 1212–5 «Об основах общественного контроля в Нижегородской области»» от 26 июня 2014 г. № 1399–V // СПС «ГАРАНТ». URL: <https://base.garant.ru/36523261/> (дата обращения: 15.03.2019).

55. Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области «О принятии Положения о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области, и признании утратившими силу отдельных постановлений Законодательного Собрания области» от 29 февраля 2012 г. № 437–V (с изменениями и дополнениями) // АО «Кодекс». URL: <https://clck.ru/JmuQU> (дата обращения: 15.03.2019).

56. Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области «О принятии Положения о научно-консультативном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области» от 25 июня 2009 г. № 1595–IV (с изменениями и дополнениями) // Нижегородские новости. 29.08.2009. № 154.

57. Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области «О результатах проведения мониторинга Устава Нижегородской области (в части норм, регулирующих деятельность Законода-

тельного Собрания Нижегородской области)» от 9 декабря 2010 г. № 2351–IV // СПС «ГАРАНТ». URL: <https://base.garant.ru/8538572/> (дата обращения: 15.03.2019).

58. Постановление Правительства Нижегородской области «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционного мониторинга на территории Нижегородской области» от 23 сентября 2009 г. № 685 (с изменениями и дополнениями) // Нижегородские новости. 08.10.2009. № 182.

59. Постановление Правительства Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 26 февраля 2010 г. № 96 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 05.03.2010. № 46.

60. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» от 19 августа 2011 г. № 694 // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.08.2011. № 35. Ст. 5081.

61. Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» от 25 августа 2012 г. № 851 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 31.08.2012. № 200.

62. Постановление Правительства Российской Федерации «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 30 января 2015 г. № 83 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 09.02.2015. № 6. Ст. 965

63. Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта» от 11 ноября 2015 г. № 830 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 30 мая 2016 г. № 42333) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://clck.ru/ImpLR> (дата обращения: 20.05.2019).

64. Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздей-

ствия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» от 27 мая 2013 г. № 290 (с изменениями и дополнениями; зарегистрирован в Минюсте России 30 июля 2013 г. № 29201) // Российская газета. 21.08.2013. № 184.

65. Приказ Минюста России «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность» (вместе с «Положением об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность») от 31 марта 2009 г. № 92 (зарегистрирован в Минюсте России 6 апреля 2009 г. № 13690; утратил силу) // Российская газета. 24.04.2009. № 73.

66. Приказ Минюста России «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» от 27 июля 2012 г. № 146 (зарегистрирован в Минюсте России 2 августа 2012 г. № 25085; утратил силу) // Российская газета. 29.08.2012. № 197.

67. Указ Президента Российской Федерации «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» от 9 февраля 2011 г. № 167 // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.02.2011. № 7. Ст. 939.

68. Указ Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» от 20 мая 2011 г. № 657 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 23.05.2011. № 21. Ст. 2930

69. Указ Президента Российской Федерации «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» от 4 марта 2013 г. № 183 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 11.03.2013. № 10. Ст. 1019.

70. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (с изменениями и дополнениями) //

Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2009. № 29. Ст. 3609.

71. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 22.05.1995. № 21. Ст. 1930.

72. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

73. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 08.10.2003. № 202.

74. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 23.07.2014. № 163.

75. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.01.2016. № 1 (часть I). Ст. 67.

76. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 06.05.2019. № 18. Ст. 2211.

77. Физические лица, аккредитованные Минюстом России в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/JmctH> (дата обращения: 15.03.2019).

78. Юридические лица, аккредитованные Минюстом России в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов // Сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <https://clck.ru/Jmcuv> (дата обращения: 15.03.2019).

*Е.И. Иноземцева**

**НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ ПРИ
ПРИНЯТИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
(НА ПРИМЕРЕ КУРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Аннотация: Статья посвящена проблеме нарушения терминологических, структурных и иных правил юридической техники при принятии нормативных правовых актов в Курской области. Автором делается вывод, что правила юридической техники должны быть нормативно зафиксированы, в целях устранения наиболее часто повторяющихся ошибок и нарушений правил юридической техники.

Ключевые слова: юридическая техника, правовая экспертиза, антикоррупционная экспертиза.

*E.I. Inozemtseva**

**THE VIOLATIONS OF THE RULES OF LEGAL TECHNIQUE
IN THE ADOPTION OF REGULATORY LEGAL ACTS
(ON THE EXAMPLE OF THE KURSK OBLAST)**

Abstract: The article is devoted to the problem of violation of terminological, structural and other rules of legal technique in the adoption of legal acts in the Kursk Oblast. The author concludes that the rules of legal technique should be normatively fixed, in order to eliminate the most frequently repeated errors and violations of the rules of legal technique.

Key words: legal technique, legal expertise, anticorruption expertise.

* *Иноземцева Елена Ильинична, главный специалист-эксперт Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Курской области.*

* *Inozemtseva Elena Il'ichna, chief specialist-expert, Department of the Ministry of justice of the Russian Federation in Kursk Oblast.*

Как показывает практика проведения правовой и антикоррупционной экспертиз проектов и принятых нормативных правовых актов Курской области, а также отдельных муниципальных актов, уровень грамотности вообще, и юридической грамотности в частности, региональных и муниципальных правотворцев довольно низок.

При проведении правовой экспертизы выявленные нарушения можно расставить в следующем порядке по распространённости:

- 1) нарушения антикоррупционного законодательства;
- 2) нарушения правил юридической техники;
- 3) нарушения федерального законодательства (противоречия).

Следует отметить, что одним из часто выявляемых коррупционных факторов является употребление двусмысленных, неустоявшихся терминов и категорий оценочного характера, что также можно отнести к нарушениям правил юридической техники.

Рассмотрим наиболее распространённые ошибки и нарушения правил юридической техники.

1. Внесение изменений в акт о внесении изменений.

Иногда такое внесение может быть оправданным. *E.g.*, или новым актом меняется срок вступления в силу изменяющего акта; или меняется лицо, на которое возложен контроль за исполнением соответствующего акта; или в случае если акт о внесении изменений содержит нормы самостоятельного регулирования. Однако чаще всего принятие указанных актов совершенно необоснованно. Изменения необходимо вносить в основной акт, о чём неоднократно упоминалось в различных методических рекомендациях, разъяснительных письмах, *etc.* Федеральный законодатель постепенно урок усвоил, а вот, к сожалению, на региональном и муниципальном уровне по-прежнему можно встретить примеры названной ошибки. В качестве примера можно привести Постановление Администрации Курской области «О внесении изменений в постановление Администрации Курской области от 06.08.2013 г. № 500-па «О внесении изменений в постановление Администрации Курской области от 09.04.2013 г. № 198-па «О распределении субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных районов Курской области на 2013 год на проектирование и строительство (реконструкцию) автомобильных дорог общего пользования местного значения с твердым покрытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования»» от 9 сентября 2013 г. № 618-па¹ и «О

¹ См.: Постановление Администрации Курской области «О внесении изменений в постановление Администрации Курской области от 06.08.2013 г. № 500-па «О внесении изменений в постановление Администрации Курской области от

внесении изменений в постановление Администрации Курской области от 16.07.2013 № 446-па «О внесении изменений в областную целевую программу «Экология и природные ресурсы Курской области (2011–2014 годы)»» от 2 сентября 2013 г. № 585-па¹.

2. Копирование норм без внесения соответствующих изменений.

Указанное нарушение широко распространено в муниципальных правовых актах. Зачастую муниципальное образование, принимая, *e.g.*, Устав или решение о внесении в него изменений, берёт за основу Устав (решение) другого муниципального образования, который уже прошёл правовую экспертизу и зарегистрирован. Однако при этом, как ни странно, не меняет наименования муниципального образования, наименования населённых пунктов, входящих в его состав, численность Собрании депутатов, наименования органов, *etc.* Объясняется ли это невнимательностью, спешкой или небрежным отношением разработчиков — трудно сказать.

Вместе с тем, указанную ошибку доводилось встречать и на уровне законодателей регионального уровня. *E.g.*, при разработке проекта Закона Курской области «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Курской области» разработчики частично взяли нормы из актов других субъектов Российской Федерации, в которых подобный акт уже принят, при этом в спешке оставив соответствующие наименования субъектов, органов власти, не существующих в Курской области, ссылки на нормативные акты этих субъектов².

Конечно, в рамках проектной подготовки указанные ошибки легко устранимы: правовая экспертиза, проводимая Управлением Минюста по Курской области, Прокуратурой Курской области, правовым

09.04.2013 г. № 198-па «О распределении субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных районов Курской области на 2013 год на проектирование и строительство (реконструкцию) автомобильных дорог общего пользования местного значения с твердым покрытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования»» от 9 сентября 2013 г. № 618-па // Курская правда. 12.09.2013. № 110.

¹ См.: Постановление Администрации Курской области «О внесении изменений в постановление Администрации Курской области от 16.07.2013 № 446-па «О внесении изменений в областную целевую программу «Экология и природные ресурсы Курской области (2011–2014 годы)»» от 2 сентября 2013 г. № 585-па (утратило силу) // Курская правда. 26.09.2013. № 116.

² См.: Информация о заседании рабочей группы по доработке проекта закона Курской области «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Курской области» // Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Курской области. URL: <https://clck.ru/JmuuL> (дата обращения: 15.03.2019).

управлением Курской областной Думы, не оставляют шансов подобным упущениям. Вопросы состоят в следующем: почему такие ошибки возникают; можно ли объяснить это одной только спешкой; да и нужны ли тогда подобные законы, принимаемые вот так «на бегу»? Кроме того, ведь существуют ещё и иные акты, которые в силу своего уровня (акты органов исполнительной власти) не требуют подобной проектной подготовки. *E.g.*, в абз. 2 п. 1.2. раздела I Административного регламента комитета по труду и занятости населения Курской области по предоставлению государственной услуги «Содействие в урегулировании трудовых споров», утверждённого Приказом комитета по труду и занятости населения Курской области от 29 июня 2012 г. № 01–198, говорилось о «соглашениях, заключаемых на **краевом** уровне социального партнёрства». Даже если считать указанное положение конкретизацией регионального уровня социального партнёрства, предусмотренного ст. 26 Трудового кодекса России¹, сложно Курскую область соотнести к краевым субъектам, не вступив при этом в противоречие с Конституцией России и Уставом Курской области.

3. Несовпадение наименования и содержания.

Чаще всего данная ошибка встречается в отношении отдельных составляющих акта: раздела, главы, статьи. Однако бывают случаи, когда нормативный правовой акт в целом расходится в наименовании и содержании. В качестве примера можно привести Приказ комитета по делам молодёжи и туризму Курской области «Об утверждении административного регламента по предоставлению государственной услуги «Осуществление мер государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений по результатам конкурса проектов (программ) указанных объединений» комитета по делам молодёжи и туризму Курской области» от 21 июня 2012 г. № 118/1-р (далее — Приказ № 118/1-р).

Согласно наименованию, данный Приказ № 118/1-р должен содержать распорядительные указания об утверждении прилагаемого Административного регламента. Однако содержание Приказа сводится к следующему: «в соответствии с Постановлением Администрации Курской области от 29.09.2011 г. № 473-па «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» ПРИКАЗЫВАЮ:

¹ Федеральный закон «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 31.12.2001. № 256.

1. Отделу по молодёжной политике (Фамилия И.О.¹) в срок до 25 июня 2012 года разработать административный регламент по предоставлению государственной услуги «Осуществление мер государственной поддержки молодёжных и детских общественных объединений по результатам конкурса проектов (программ) указанных объединений»

2. В срок до 1 июля 2012 года комитетом по делам молодёжи и туризму Курской области утвердить административный регламент по предоставлению государственной услуги «Осуществление мер государственной поддержки молодёжных и детских общественных объединений по результатам конкурса проектов (программ) указанных объединений»

3. Разместить в срок до 1 июля 2012 года административный регламент по предоставлению государственной услуги «Осуществление мер государственной поддержки молодёжных и детских общественных объединений по результатам конкурса проектов (программ) указанных объединений» на сайтах Администрации Курской области (<http://adm.rkursk.ru>) и сайте комитета по делам молодёжи и туризму Курской области (<http://kdmt46.ru>).

3. Контроль за выполнением приказа оставляю за собой».

При этом к данному Приказу № 118/1-р прилагался готовый Административный регламент. Что при этом должен был до 25 июня разрабатывать отдел по молодёжной политике, осталось неясным, учитывая, что Приказ № 118/1-р вроде как уже (21 июня) утверждает конкретный регламент. Кроме того, ещё одной «загадкой» рассматриваемого Административного регламента являлось следующее: согласно Административному регламенту (а это, заметим, Приложение к Приказу № 118/1-р), он утверждён Приказом комитета по делам молодёжи и туризму Курской области от «21» июня 2012 г. № 181/1-р. Можно было бы подумать, что Приказ № 118/1-р действительно регулирует вопросы разработки регламента (что при этом не исключает несоответствия его наименования и содержания), а сам Административный регламент просто утверждён другим приказом. Однако, исходя из дат обоих приказов (оба от 21 июня 2012 г.), а также дат принятия промежуточных приказов Комитета, принятие 21-го июня приказа № 181/1-р исключается. При этом приказ с таким номером так и не удалось найти.

4. Ошибки в нумерации.

Ещё одним камнем преткновения для нормотворцев является нумерация. Наличие пунктов, статей, подразделов, разделов с одним и

¹ *Изменено автором.*

тем же номером является уже практически «нормой». Как пример можно привести уже упоминаемый нами Приказ № 118/1-р, в тексте которого было два пункта под номером 3: один касается размещения административного регламента, другой — контроля за выполнением приказа. Это может показаться мелочью, но на практике крайне затруднено применение таких норм. *E.g.*, если акт содержит два пункта под номером 3, может возникнуть вопрос: к какому из них отсылает, *e.g.*, п. 5 формулировкой «в соответствии с требованиями, предусмотренными пунктом 3». Или возникает вопрос: в какой «пункт 3» вносятся изменения?

Или зачастую можно встретить случаи, когда какая-нибудь статья 9 дополняется новыми пунктами 6–7 соответствующего содержания, но при этом сама статья содержит всего 4 пункта. Отсюда вытекает ещё одна схожая с рассматриваемой проблема — изменение несуществующих положений. Можно встретить примеры, когда акт о внесении изменений излагает в новой редакции, *e.g.*, абз. 11–14 подраздела 2.5 раздела II, при этом в разделе II подраздел 2.5 отсутствует. Или, *e.g.*, меняются слова, которых нет в тексте акта.

5. Отсутствие единства терминологии.

Использованием для одного и того же явления нескольких терминов грешит и федеральный законодатель. Мало того, что одно и то же слово в разных законах может означать разные вещи, так ещё и в рамках одного акта могут употребляться разные термины в отношении одинаковых действий. *E.g.*, понятия «надзор» и «контроль».

Если говорить о региональном уровне, то здесь наиболее распространённым видом данной ошибки является следующее. Зачастую в первых статьях акта, дабы не использовать громоздкие формулировки, вводится дальнейшее обозначение по тексту. *E.g.*, «Государственная инспекция Курской области по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники с соответствующими государственными инспекциями городов и районов (далее — Инспекция)». Однако при этом дальше в тексте можно встретить термины «государственная инспекция», «инспекция Курской области», «инспекция по надзору», *etc.*

Или возникает иная ситуация, когда тот же термин (введённое для данного текста обозначение) применяется в отношении иных лиц или действия. *E.g.*, в начале акта предусмотрено, что «государственная функция осуществляется должностными лицами Управления (далее — должностные лица)»; а затем устанавливаются обязанности должностных лиц иных органов предоставлять какую-либо информацию должностным лицам Управления. Звучит это примерно так:

«Должностные лица обязаны предоставлять информацию должностным лицам по их запросу». Кто, кому и что должен предоставлять в итоге не всегда ясно.

6. Внутренние противоречия.

Указанные выше несоответствия наименований можно условно отнести к внутренним противоречиям. Однако более явными примерами являются случаи, когда акт содержит отсылку к какому-либо пункту или статье, которые отсутствуют или регулируют совсем иные отношения и вопросы, или противоречия в сроках совершения одних и тех же действий. *E.g.*, согласно п. 2.28 раздела II Административного регламента № 01–06/33, «продолжительность приёма у должностного лица по каждому заявлению (запросу) о предоставлении государственной услуги — 10 минут». Вместе с тем, согласно п. 3.5 раздела III Административного регламента, «максимальный срок выполнения действий, связанных с приёмом представленных документов, составляет 15 минут». *E.g.*, абз. 6 п. 6 подраздела 2.12 раздела II Административного регламента даёт определение переменной «П», в соответствии с которым под ней понимается «процент суммарной стоимости проектных и (или) изыскательских работ, представленных на государственную экспертизу, **согласно приложению**». Вместе с тем, приложения к Административному регламенту не содержат указанную информацию.

Такие противоречия могут привести к выборочному изменению объёма прав — возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или (их должностных лиц), что, кроме того, является коррупциогенным фактором.

7. Употребление неоднозначных терминов и формулировок.

Иногда бывает так, что воля правотворцев излагается в таком виде, что трактовать её однозначно крайне затруднительно. *E.g.*, в соответствии с абз. 2 п. 1.10 раздела I Административного регламента № 01–06/33, «если для подготовки ответа требуется дополнительная информация от заявителя, должностное лицо Архивуправления предлагает заявителю направить в Архивуправление письменное обращение, ответ на которое представляется в письменной форме, или назначить другое удобное для него время консультации». Из указанной формулировки не ясно, удобное для кого время должно назначаться в указанном случае: для должностного лица или для заявителя.

8. Несоблюдение правил русского языка или терминологии, порождающее отсутствие смысла в предложениях.

Данный вид нарушения является самым распространённым. И зачастую понять, что хотел сказать разработчик акта, затрудняется даже он сам. В качестве примера можно привести Административный регламент, утверждённый уже упоминаемым нами Приказом № 118/1–р. *E.g.*, п. 1.11 устанавливалось следующее: «1.11. Должностные лица подразделений, предоставляющих государственную услугу, при ответе на обращения граждан и организаций обязаны:

- при устном обращении заинтересованного лица (по телефону или лично) должностные лица, осуществляющие консультирование, дают ответ самостоятельно. Если должностное лицо, к которому обратилось заинтересованное лицо, не может ответить на вопрос самостоятельно, то оно должно предложить заинтересованному лицу обратиться письменно, либо назначить другое удобное для него время консультации, либо переадресовать (перевести) на другое должностное лицо или сообщить телефонный номер, по которому можно получить необходимую информацию;

- должностные лица, осуществляющие консультирование (по телефону или лично), должны корректно и внимательно относиться к заинтересованным лицам. При ответе на телефонные звонки должностное лицо, осуществляющее консультирование, должно назвать фамилию, имя, отчество, занимаемую должность. Во время разговора необходимо произносить слова чётко, избегать «параллельных разговоров» с окружающими людьми и не прерывать разговор по причине поступления звонка на другой аппарат. В конце консультирования должностное лицо, осуществляющее консультирование, должно кратко подвести итоги и перечислить меры, которые надо принять (кто именно, когда и что должен сделать);

- ответы на письменные обращения даются в простой, чёткой и понятной форме в письменном виде и должны содержать:

- ответы на поставленные вопросы;

- должность, фамилию и инициалы лица, подписавшего ответ;

- фамилию и инициалы исполнителя;

- наименование структурного подразделения - исполнителя;

- номер телефона исполнителя;

- должностное лицо не вправе осуществлять консультирование заинтересованных лиц, выходящее за рамки информирования о стандартных процедурах и условиях оказания государственной услуги и влияющее прямо или косвенно на индивидуальные решения заинтересованных лиц».

Приведённые положения не содержат конкретных обязанностей должностных лиц (как следовало бы ожидать в соответствии с абз. 1),

а устанавливают порядок осуществления действий при рассмотрении отдельных видов обращений. При этом каждый из элементов порядка довольно подробно регламентирован, что, в конечном счёте, приводит к утяжелению конструкции и затруднению понимания нормы.

П. 2.12 того же Административного регламента предусматривал: «2.12. Показателем доступности и качества государственной услуги является:

- получать государственную услугу своевременно и в соответствии со стандартом предоставления государственной услуги;
- получать полную, актуальную и достоверную информацию о порядке предоставления государственной услуги, в том числе в электронной форме;
- получать государственную услугу в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- обращаться в досудебном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации с жалобой (претензией) на принятое по его заявлению решение или на действия (бездействие) сотрудников Комитета или его территориальных органов».

Поскольку указанное положение является неполным, остаётся неясным, что именно будет являться соответствующим показателем.

Ещё одним примером может служить п. 3.16 Административного регламента № 01–06/33, которым предусматривалось, что «критерием принятия решений является соответствие подпункту 3.14.1 пункта 3.14 настоящего Регламента». Исходя из указанной формулировки, складывается впечатление, что п. 3.14 должен соответствовать пп. 3.14.1 Административного регламента, что на самом деле совершенно не совпадает с тем, что хотели установить в качестве критерия, а именно: соответствие запросов требованиям, установленным пп. 3.14.1 п. 3.14 Регламента. Подобное положение встречалось и в п. 3.24 данного Административного регламента, согласно которому «критерием принятия решений является соответствие пунктам 3.22 настоящего Регламента».

Такого рода формулировки противоречат правовой позиции, неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации¹: общеправовой критерий определённости, ясности, недву-

¹ См., например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой» от 25 апреля 1995 г. № 3-П // Российская газета. 05.05.1995. № 87; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой

смысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации¹), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределённость содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведёт к произволу, а значит, к нарушению принципов равенства и верховенства закона.

Чем объяснить возникновение вышеприведённых ошибок? Иногда невнимательностью, низким уровнем грамотности, а иногда и безответственным отношением к осуществляемой работе. На наш взгляд, наряду с незнанием основных правил логики и русского языка, проблемой является отсутствие единого, нормативно закреплённого перечня правил юридической техники. Существует ряд нормативных актов, регулирующих подобные вопросы в той или иной степени, как то: Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»², Указ Президента России «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»³, Закон Курской области «О правовых актах, принимаемых Курской област-

службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» от 15 июля 1999 г. № 11-П // Российская газета. 03.08.1999. № 150; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Н. Белецкого, Г.А. Никовой, Р.В. Рукавишникова, В.Л. Соколовского и Н.И. Таланова» от 27 мая 2003 г. № 9-П // Российская газета. 03.06.2003. № 150.

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

² Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 15.06.1994. № 111.

³ Указ Президента Российской Федерации «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г. № 763 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 28.05.1996.

ной Думой»¹, Постановление Губернатора Курской области «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов органов исполнительной власти Курской области»². Однако унифицированный акт отсутствует, несмотря на все попытки подобных разработок.

Библиографический список

1. Закон Курской области «О правовых актах, принимаемых Курской областной Думой» от 2 декабря 2002 г. № 57-ЗКО (с изменениями и дополнениями) // Курская правда. 07.12.2002. № 199–200.

2. Информация о заседании рабочей группы по доработке проекта закона Курской области «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Курской области» // Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Курской области. URL: <https://clck.ru/JmuuL> (дата обращения: 15.03.2019).

3. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 25.12.1993. № 237.

4. Постановление Администрации Курской области «О внесении изменений в постановление Администрации Курской области от 16.07.2013 № 446-па «О внесении изменений в областную целевую программу «Экология и природные ресурсы Курской области (2011–2014 годы)»» от 2 сентября 2013 г. № 585-па (утратило силу) // Курская правда. 26.09.2013. № 116.

5. Постановление Администрации Курской области «О внесении изменений в постановление Администрации Курской области от 06.08.2013 г. № 500-па «О внесении изменений в постановление Администрации Курской области от 09.04.2013 г. № 198-па «О распределении субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных районов Курской области на 2013 год на проектирование и строительство (реконструкцию) автомобильных дорог общего пользования местного значения с твердым покрытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных

¹ Закон Курской области «О правовых актах, принимаемых Курской областной Думой» от 2 декабря 2002 г. № 57-ЗКО (с изменениями и дополнениями) // Курская правда. 07.12.2002. № 199–200.

² Постановление Губернатора Курской области «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов органов исполнительной власти Курской области» от 16 апреля 2009 г. № 111 (с изменениями и дополнениями) // Курская правда. 22.04.2009. № 75–76.

дорог общего пользования»»» от 9 сентября 2013 г. № 618-па // Курская правда. 12.09.2013. № 110.

6. Постановление Губернатора Курской области «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов органов исполнительной власти Курской области» от 16 апреля 2009 г. № 111 (с изменениями и дополнениями) // Курская правда. 22.04.2009. № 75–76.

7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»» от 15 июля 1999 г. № 11-П // Российская газета. 03.08.1999. № 150.

8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Н. Белецкого, Г.А. Никовой, Р.В. Рукавишникова, В.Л. Соколовского и Н.И. Таланова» от 27 мая 2003 г. № 9-П // Российская газета. 03.06.2003. № 150.

9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой» от 25 апреля 1995 г. № 3-П // Российская газета. 05.05.1995. № 87.

10. Указ Президента Российской Федерации «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г. № 763 (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 28.05.1996.

11. Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 15.06.1994. № 111.

12. Федеральный закон «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 31.12.2001. № 256.

*В.В. Попов**
*А.Д. Малахова**

**О ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ
ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА КУРСКОЙ
ОБЛАСТИ «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В
КУРСКОЙ ОБЛАСТИ» ОТ 11 НОЯБРЯ 2008 Г. № 85-ЗКО**

Аннотация: Статья посвящена анализу отдельных недостатков механизма реализации Закона Курской области «О противодействии коррупции в Курской области». Авторами исследованы отдельные вопросы, связанные с уровнем профессиональной подготовки специалистов, привлекаемых для разработки законодательства.

Ключевые слова: противодействие коррупции, антикоррупционный мониторинг, механизм реализации закона, декларативная норма, политическое решение.

*V.V. Popov**
*A.D. Malakhova**

**ABOUT THE LEGAL MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF
PARTICULAR PROVISIONS OF THE LAW OF THE KURSK
OBLAST “ON COUNTERACTION OF CORRUPTION IN THE
KURSK OBLAST” OF NOVEMBER 11, 2008 № 85-LKO**

Abstract: The article is devoted to the analysis of some shortcomings of the mechanism of implementation of the law of the Kursk oblast “On combating corruption in the Kursk oblast”. The authors investigated some issues related to the level of professional training of specialists involved in the development of legislation.

Key words: anti-corruption, anti-corruption monitoring, mechanism of legal implementation, declarative norm, political decision.

* *Попов Владимир Викторович, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Курский государственный университет». Электронная почта: vpopov104@yandex.ru.*

* *Малахова Анна Дмитриевна, студентка 4 курса бакалавриата юридического факультета профиля Судебная, правоохранительная и адвокатская деятельность ФГБОУ ВО «Курский государственный университет». Электронная почта: annamalahova98@yandex.ru.*

* *Popov Vladimir Viktorovich, candidate of law sciences, associate professor, professor at the department of theory and history of state and law, Kursk State University.*

* *Malakhova Anna Dmitrievna, 4th year student of the law faculty profile in judicial activity, law enforcement and advocacy, Kursk State University.*

Отдельные проблемы правового механизма реализации отдельных положений нормативных правовых актов являются непосредственно связанными с правоприменительной практикой, на что указывают многие учёные¹. При этом под правовым механизмом реализации законодательства следует понимать цельную систему взаимосвязанных, согласованных и взаимообусловленных нормативных предписаний, регламентирующих комплекс вопросов организационного характера и имеющих своей конечной целью достижение соответствующих результатов².

После распада СССР начался процесс становления нового суверенного демократического правового государства — Российской Федерации. Процесс становления нового государства сопровождался зарождением новой общественно-экономической формации, внедрением новых парадигм в жизнь общества. В связи с этим появилась объективная необходимость в изменении всей системы действующего законодательства. Предстояло разработать новые нормативные положения, которые бы соответствовали условиям функционирования демократического правового государства. Одновременно возникла потребность в квалифицированных специалистах, которые привлекались бы к правотворческой деятельности на всех уровнях органов публичной власти в государстве. Поставленная задача была решена в сравнитель-

¹ См., например: Лагутин И.Б., Сусликов В.Н. Правовое обеспечение блокчейн-технологий (вопросы теории и практики) // Финансовое право. 2018. № 1. С. 25–29; Лысков В.С. Правовой механизм реализации Закона Курской области «О патриотическом воспитании в Курской области»: честь и достоинство // Glossa: Вестник студенческой науки. Издание кафедры теории и истории государства и права Курского государственного университета. 2018. № 2. С. 95–99; Попов В.В. К вопросу о правовом механизме оценки эффективности результатов противодействия коррупции (на примере Закона Курской области от 11.11.2008 года № 85-ЗКО «О противодействии коррупции в Курской области») // Меры противодействия коррупции: наука и практика: Сб. науч. трудов / Под ред. В.А. Лазаренко. Курский государственный медицинский университет. Курск, 2018. С. 58–62; Щедрина Ю.В. Вопросы правового обеспечения несменяемости судей в деятельности Высочайше учреждённой комиссии для пересмотра законоположений по судебной части // NB: Исторические исследования. 2014. № 6. С. 171–186. DOI: <https://doi.org/10.7256/2306-420X.2014.6.13697>. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=13697 (дата обращения: 15.03.2019).

² См.: Нормография: теория и методология нормотворчества / А.И. Абрамова, Ю.Г. Арзамасов, В.И. Меньковская, А.С. Пиголкин, Д.В. Пожарский, Т.Н. Рахманина, В.А. Троцковская, С.В. Ухина, Л.Ю. Щербинина; под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2014. С. 189–192.

но короткие сроки. Другими словами, в государстве за короткий период было принято большое количество законов и подзаконных актов.

Однако в силу недостаточного профессионализма и опыта правотворческих структур принятое законодательство не отличалось совершенством. Об этом убедительно свидетельствует тот факт, что законодатель зачастую устранял свои правотворческие ошибки до или сразу же после вступления в силу нормативных правовых актов. *E.g.*, Федеральный закон «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ вступил в силу 1 июля 2002 г.¹. Однако 29 мая 2002 г., ещё до вступления данного закона в юридическую силу, в него было внесено изменение. Последующие изменения и дополнения были внесены 24 и 25 июля 2002 г. (в первый месяц функционирования данного закона). В таком случае сложно рассуждать о соблюдении принципов определённости, стабильности и полноты правового регулирования².

Исследователями отмечается, что отдельные нарушения общих правил юридической техники зачастую способствуют появлению в текстах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов, что позволяет использовать потенциал средств юридической техники для их выявления³. В связи с этими обстоятельствами объективно возник-

¹ Федеральный закон «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 22.12.2001. № 249.

² См. подробнее: Баркатунов В.Ф. Стабильность законодательства как резерв повышения эффективности его регулирующего воздействия на имущественные отношения // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. Серия: Право. 2013. № 10 (3). С. 85–95; Морозова Л.А. Правовая определённость как общеправовой универсальный принцип реализации права // Социально-экономические явления и процессы. 2017. Т. 12. № 3. С. 250–256; Русин С.Н. Полнота правового регулирования нормирования в области охраны окружающей среды и эффективность государственного управления: проблемы теории и практики // Экологическое право. 2013. № 4. С. 24–30; Соловьев П.В. Системность, комплексность и стабильность в нормотворческой деятельности // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D: Экономические и юридические науки. 2013. № 14. С. 130–135.

³ См.: Кокориков Д.В. Возможности юридической техники в плане совершенствования действующего законодательства и борьбы с коррупцией // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2010. № 61 (07). С. 298–313. URL: <http://ej.kubagro.ru/2010/07/pdf/24.pdf> (дата обращения: 15.03.2019); Соколова Н.Г. Трансформация правил законодательной техники в антикоррупционную экспертизу // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 78–87. DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.6>.

ла потребность в противодействии коррупции на законодательном уровне.

После принятия федерального закона, направленного на организацию борьбы с коррупцией¹, аналогичный закон был принят в Курской области. Анализ Закона Курской области «О противодействии коррупции в Курской области»² (далее — Закон) показал, что его отдельные нормы носят декларативный характер. *E.g.*, в ст. 7 Закона (под названием «Антикоррупционная пропаганда») указан порядок реализации задач, перечисленных в ст. 2 (под названием «Задачи антикоррупционной политики»). Вместе с тем в ст. 7 не указывается, что входит в полномочия органов государственной власти Курской области и их должностных лиц, не закрепляются формы проводимых мероприятий, связанных с антикоррупционной пропагандой³. Другими словами, без законодательной конкретизации деятельность по борьбе с коррупцией ограничивается лишь формальными мероприятиями, которые не ориентированы на конечный результат.

В ст. 4 Закона перечислены меры по противодействию коррупции, среди которых обращает на себя внимание антикоррупционный мониторинг (п. 7 указанной статьи)⁴. В соответствии с требованиями нормы ст. 6, антикоррупционный мониторинг проводится в целях обеспечения оценки эффективности различных реализуемых мероприятий «и осуществляется путём наблюдения результатов применения мер предупреждения, пресечения коррупции; анализа и оценки полученных в результате такого наблюдения данных; разработки прогнозов будущего состояния и тенденций развития соответствующих мер»⁵. Следует отметить, что вопросы проведения мониторинга достаточно изучены в юридической науке⁶. В связи с этим вряд ли можно

¹ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² Закон Курской области «О противодействии коррупции в Курской области» от 11 ноября 2008 г. № 85-ЗКО (с изменениями и дополнениями) // Курская правда. 19.11.2008. № 196–197.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ См., например: Елеусизова И.К. Некоторые вопросы правового мониторинга банковского законодательства Республики Казахстан // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2017. № 2 (47). С. 180–189; Тихомиров Ю.А. Эффективность закона и мониторинг. М., 2010. 52 с.; Глупова А.В. Рассмотрение подходов к определению понятия правового мониторинга (анализ понятий правового мониторинга) // Право и государство: теория и практика. 2009. № 11 (59). С. 11–13; Фадеева Е.С. Субъекты правового мониторинга мировой юстиции

согласиться с законодателем в том, что антикоррупционный мониторинг следует относить к мерам предупреждения коррупции. Закреплённый перечень действий, составляющих антикоррупционный мониторинг, будет явно недостаточным для достижения целей борьбы с коррупцией.

Общий и декларативный характер носит нормативное предписание в ст. 5 Закона (под названием «Антикоррупционная экспертиза правовых актов и (или) их проектов»). *E.g.*, в п. 3 данной статьи не понятно, для кого предоставляются результаты антикоррупционной экспертизы. Законодатель не закрепляет порядок проведения антикоррупционной экспертизы применительно к новым нормативным актам и уже действующему законодательству, не определяет ни оснований признания нормативных актов коррупционными, ни орган, который будет проводить данную экспертизу, ни полномочия соответствующих должностных лиц, ни их ответственность за результаты проведенной экспертизы. При этом данная статья Закона не содержит нормативных предписаний бланкетного характера, которые отсылали бы к другим источникам, регламентирующим вопросы проведения антикоррупционной экспертизы¹.

Общий анализ позволяет сделать общий вывод, что в Законе Курской области «О противодействии коррупции в Курской области» отсутствуют нормы, которые закрепляли бы правовой механизм реализации его нормативных положений. Его нормы носят декларативный характер и представляют собой форму политических решений и намерений. Следует отметить, что эффективность государственного управления определяется не только политическими решениями, но и способами (механизмами) их реализации. Следовательно, любые политические решения, принятые в форме нормативных предписаний, предполагают одновременное принятие соответствующих норм, содержащих правовой механизм, который способен обеспечить решение закреплённых в нормативном правовом акте задач и достижения целей. Отсутствие такого правового механизма будет способствовать некачественному исполнению нормативных решений, искажению декларируемых целей любого нормативного правового акта.

// Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2018. № 2. С. 14–20.

¹ Закон Курской области «О противодействии коррупции в Курской области» от 11 ноября 2008 г. № 85-ЗКО (с изменениями и дополнениями) // Курская правда. 19.11.2008. № 196–197.

Библиографический список

Баркатунов В.Ф. Стабильность законодательства как резерв повышения эффективности его регулирующего воздействия на имущественные отношения // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. Серия: Право. 2013. № 10 (3). С. 85–95.

Елеусизова И.К. Некоторые вопросы правового мониторинга банковского законодательства Республики Казахстан // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2017. № 2 (47). С. 180–189.

Закон Курской области «О противодействии коррупции в Курской области» от 11 ноября 2008 г. № 85-ЗКО (с изменениями и дополнениями) // Курская правда. 19.11.2008. № 196–197.

Кокориков Д.В. Возможности юридической техники в плане совершенствования действующего законодательства и борьбы с коррупцией // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2010. № 61 (07). С. 298–313. URL: <http://ej.kubagro.ru/2010/07/pdf/24.pdf> (дата обращения: 15.03.2019).

Лагутин И.Б., Сусликов В.Н. Правовое обеспечение блокчейн-технологий (вопросы теории и практики) // Финансовое право. 2018. № 1. С. 25–29.

Лысков В.С. Правовой механизм реализации Закона Курской области «О патриотическом воспитании в Курской области»: честь и достоинство // Glossa: Вестник студенческой науки. Издание кафедры теории и истории государства и права Курского государственного университета. 2018. № 2. С. 95–99.

Морозова Л.А. Правовая определённость как общеправовой универсальный принцип реализации права // Социально-экономические явления и процессы. 2017. Т. 12. № 3. С. 250–256.

Нормография: теория и методология нормотворчества / *А.И. Абрамова, Ю.Г. Арзамасов, В.И. Меньковская, А.С. Пиголкин, Д.В. Пожарский, Т.Н. Рахманина, В.А. Троцковская, С.В. Ухина, Л.Ю. Щербинина*; под ред. *Ю.Г. Арзамасова*. М.: Академический Проект, 2014. 480 с.

Попов В.В. К вопросу о правовом механизме оценки эффективности результатов противодействия коррупции (на примере Закона Курской области от 11.11.2008 года № 85-ЗКО «О противодействии коррупции в Курской области») // Меры противодействия коррупции: наука и практика: Сб. науч. трудов / Под ред. *В.А. Лазаренко*. Курский государственный медицинский университет. Курск, 2018. С. 58–62.

Русин С.Н. Полнота правового регулирования нормирования в области охраны окружающей среды и эффективность государственного управления: проблемы теории и практики // Экологическое право. 2013. № 4. С. 24–30.

Соколова Н.Г. Трансформация правил законодательной техники в антикоррупционную экспертизу // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 78–87. DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2015.2.6>.

Соловьев П.В. Системность, комплексность и стабильность в нормотворческой деятельности // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D: Экономические и юридические науки. 2013. № 14. С. 130–135.

Тихомиров Ю.А. Эффективность закона и мониторинг. М.: РАГС, 2010. 52 с.

Тлунова А.В. Рассмотрение подходов к определению понятия правового мониторинга (анализ понятий правового мониторинга) // Право и государство: теория и практика. 2009. № 11 (59). С. 11–13.

Фадеева Е.С. Субъекты правового мониторинга мировой юстиции // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2018. № 2. С. 14–20.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Федеральный закон «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 22.12.2001. № 249.

Щедрина Ю.В. Вопросы правового обеспечения несменяемости судей в деятельности Высочайше учреждённой комиссии для пересмотра законоположений по судебной части // NB: Исторические исследования. 2014. № 6. С. 171–186. DOI: <https://doi.org/10.7256/2306-420X.2014.6.13697>. URL:

https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=13697 (дата обращения: 15.03.2019).

*В.П. Пашин**

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НАСЕЛЕНИЯ И ОРГАНОВ
ПРОКУРАТУРЫ СССР В ПЕРИОД 1956–1964 ГГ. (НА
МАТЕРИАЛАХ КУРСКОГО КРАЯ): ОСНОВНЫЕ
НАПРАВЛЕНИЯ, ЦЕЛИ, РЕЗУЛЬТАТЫ**

Аннотация: Вульгаризированная программа построения коммунистического общества требовала общественного самоуправления во всех сферах государственного управления, включая и правоохранительную. На основе документальных источников демонстрируется абсурдность политики вовлечения в профессиональную сферу (деятельность органов прокуратуры) активистов из «народной среды». Доказывается, что политика формирования гражданского общества направлялась не на область контроля за деятельностью органов прокуратуры, а на подмену в их профессиональной работе, что не могло не скомпрометировать рациональные идеи в области создания всеобщего гражданского контроля за деятельностью чиновников всех уровней.

Ключевые слова: органы прокуратуры, правонарушение, передача «на поруки», правовое воспитание, ОНФ.

*V.P. Pashin**

**THE INTERACTION OF THE POPULATION AND THE USSR
PROSECUTOR'S AGENCIES IN THE 1956–1964S (FROM THE
MATERIALS OF THE KURSK KRAJ): THE MAIN DIRECTIONS,
OBJECTIVES, RESULTS**

Abstract: The vulgarized program of building a communist society demanded public self-government in all spheres of public government, including law enforcement. The author shows the absurdity of the policy of involving activists from the “people’s environment” into the professional sphere (the activities of the prosecution authorities) on the basis of documentary sources. It is proved that the policy of forming a civil society was directed not into the field of control over the activities of the prosecuting authorities, but with substitutions for their professional work, which compromise rational ideas in the field of creating universal civil control over the activities of officials at all levels.

Key words: prosecution authorities, offence, transfer “on bail”, legal education, All-Russia People’s Front.

* *Пашин Василий Петрович, доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Курский государственный университет». Электронная почта: pashinvp@mail.ru.*

* *Pashin Vasily Petrovich, doctor of historical sciences, professor, professor at the department of theory and history of state and law, Kursk State University.*

В советское время все без исключения правоохранительные органы работали в тесном взаимодействии с партийно-коммунистическими структурами. Новым явлением второй половины 1950-х – первой половины 1960-х гг. стало их широкое сотрудничество и с рядовыми гражданами. Во второй половине 1950-х гг., когда теоретически стала обосновываться и практически разрабатываться программа построения коммунистического общества, активно стали апробироваться идеи по передаче функций государственных органов общественным организациям.

В исследовательской литературе в этом плане преимущественное внимание уделяется деятельности комсомольских и партийных организация в сфере охраны правопорядка. По этому вопросу имеется и достаточное количество документов. Одним из первых является совместное Постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР за № 218 от 2 марта 1959 г. «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране»¹. Данное постановление явилось основным политико-правовым документом по деятельности ДНД² вплоть до середины 1970-х гг.

В гораздо меньшей степени исследовалось данное направление деятельности органов прокуратуры. Прежде всего, перед сотрудниками органов прокуратуры в этот период была поставлена задача правового воспитания населения. Была определена задача по усилению пропаганды и разъяснения положений законов среди населения. *E.g.*, если в первом полугодии 1957 г. работники курской областной прокуратуры провели 181 встречу с населением, во втором полугодии — 298, то в первом полугодии 1958 г. подобных встреч было уже 308³. Но и этих объёмов прочитанных лекций и докладов руководство прокуратуры посчитало недостаточным. *E.g.*, на оперативном совещании прокуратуры г. Курска в июне 1960 г. принимается следующее решение. «В целях усиления правовой пропаганды и связи с общественностью каждому оперативному работнику прокуратуры не менее двух раз в месяц выступать с докладами и лекциями. Прокурору, его заместителям и помощникам не реже одного раза в месяц организовывать приём жалобщиков непосредственно на предприятиях»⁴.

¹ Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» от 2 марта 1959 г. № 218 (утратило силу) // Собрание постановлений правительства СССР. 1959. № 4. Ст. 25.

² *Добровольные народные дружины.*

³ Государственный архив Курской области (далее — ГАКО). Ф. Р-369. ««Прокуратура Курской области», 1935–2002, 2003 гг.». Оп. 3. Д. 100. Л. 67.

⁴ ГАКО. Ф. Р-1174. «Прокуратура г. Курска. 1930–1934, 1956–1962». Оп. 2. Д. 24. Л. 38.

Столь стремительный рост количества выступлений работников прокуратуры перед населением не мог не сказаться отрицательно на их качестве. Подобные лекции на такие темы, как то: «В.И. Ленин о социалистической законности», «XX съезд КПСС о задачах дальнейшего укрепления законности», «Соблюдение законов об охране социалистической собственности», «Устав сельхоз артели — основной закон колхозной жизни», *etc.* — печатались под «копирку» и массово читались практически во всех регионах страны. Эффективность подобных пропагандистских лекций была невысока. В связи с этим прокурор РСФСР А.А. Круглов обратил внимание, что самыми ценными признавались те лекции, в которых использовались материалы, характеризовавшие состояние законности непосредственно в этом районе, предприятии, где они читались¹.

Также лекционная активность отрицательно отразилась на количестве раскрытых преступлений. Статистические исследования показали, что, с одной стороны, в стране наблюдался рост числа зарегистрированных преступлений, с другой стороны, темпы выявления правонарушений стали постоянно отставать от темпов увеличения преступности. Это свидетельствовало о снижении эффективности деятельности правоохранительных органов².

Другим направлением деятельности органов прокуратуры являлось привлечение общественности к рассмотрению незначительных уголовных дел. В 1960 г. прокурор г. Курска Шамарин на межведомственном совещании работников правоохранительных органов заявил³: «Общественность должна шире привлекаться для рассмотрения материалов о лицах, совершивших преступления, не представляющих большой опасности. Этих людей, если их можно исправить, не прибегая к мерам уголовного наказания, нужно передавать на поруки тем коллективам, которые их знают, за них ручаются и берут на перевоспитание. Работники суда, милиции и прокуратуры, с согласия прокурора, когда имеются ходатайства общественных организаций или коллективов трудящихся, должны прекращать уголовные дела в отношении лиц, совершивших преступления не представляющих большой общественной опасности и чистосердечно раскаявшихся, передавая

¹ Круглов А.А. Участие общественности в укреплении советского правопорядка // Социалистическая законность. 1959. № 2. С. 5.

² Пашин В.П., Богданов С.В., Емельянов С.Г., Зюбан О.П. Алкоголь в социальном пространстве советского общества / Под ред. Н.В. Комардиной; Минобрнауки России, Федеральное гос. бюджетное образовательное учреждение высш. проф. образования «Юго-Западный гос. ун-т» (ЮЗГУ). Курск, 2011. С. 151.

³ ГАКО. Ф. Р-1174. Оп. 2. Д. 24. Л. 9.

этих лиц на поруки для перевоспитания, и направлено общественным организациям или коллективам трудящихся, возбуждившим ходатайства, принятые на общих собраниях». Подобная политика имела достаточно широкий размах. *E.g.*, ещё в 1959 г. было прекращено 32 уголовных дела в связи с ходатайством общественности¹. А общее количество дел в стране, по которым правонарушители были переданы на поруки или материалы следственного дела переданы в товарищеские суды, составило в 1959 г. 15,6% к числу всех судебных дел. Вне сомнения, архивы хранят и положительные примеры подобной политики в отношении «оступившихся» людей². Однако архивные документы показывают гораздо большее количество дел с негативными последствиями подобной политики по передаче правонарушителей на перевоспитание трудовым коллективам. Количественные показатели наносили большой ущерб по качественной стороне дела. *E.g.*, в г. Курске на обсуждение коллективам было передано 269 человек, совершивших правонарушения. Но только в 70 случаях в обсуждении принимали участие работники правоохранительных органов³. В 127 случаях они даже не интересовались процессом обсуждения и конечными результатами перевоспитания. Имели место случаи, когда от ответственности стали уходить люди, совершившие тяжкие уголовные преступления⁴: грабежи с применением насилия, нанесение тяжких телесных повреждений.

В погоне за показателями отчётности по работе с общественностью сотрудники правоохранительных органов нередко даже навязывали коллективам на перевоспитание лиц, которых там не только не желали видеть трудовые коллективы, но и требовали осуждения⁵. Дело приняло настолько одиозный характер и размах, что в конце 1959 г. в специальном письме ЦК КПСС местным партийным организациям прямо указывалось, что «при рассмотрении дел некоторыми судебными работниками имеют место многочисленные факты недопустимого, а порой просто непонятного либерализма, снисходительного отношения к опасным преступлениям»⁶. Выполняя данное партийное указание, прокурор г. Курска в 1960 г., проанализировав негативные примеры «перевоспитания» преступников, заявлял: «я хочу напомнить,

¹ ГАКО. Ф. Р-1174. Оп. 2. Д. 24. Л. 10.

² См.: ГАКО. Ф. Р-1174. Оп. 2. Д. 24. Л. 11, 12.

³ ГАКО. Ф. Р-1174. Оп. 2. Д. 24. Л. 14.

⁴ См.: ГАКО. Ф. Р-1174. Оп. 2. Д. 24. Л. 20, 21.

⁵ Государственный архив Российской Федерации (далее — ГАРФ). Ф. А353. «Министерство юстиции РСФСР (Минюст РСФСР). 1917–1963, 1970–1991». Оп. 13. Д. 305. Л. 35.

⁶ ГАРФ. Ф. 353. Оп. 13. Д. 305. Л. 7.

что всё большее участие общественности в борьбе с преступностью, применение мер общественного воздействия вместо мер уголовного наказания к тем лицам, кто может исправиться, искупить свою вину честным трудом и стать полезным членом общества, вовсе не означает снисходительного отношения к преступникам»¹. Поэтому и это направление деятельности прокуратуры по вовлечению трудящихся в работу по коммунистическому воспитанию лиц, совершивших уголовные преступления, не оправдало себя. А государство с 1961 г. резко усилило жесткость наказаний. Только за злостное хулиганство количество осуждённых в 1961 г. по отношению к 1960 г. возросло с 64,2% до 83,4%².

Совсем нелепыми можно назвать попытки вовлечь в судебный процесс общественных защитников и общественных обвинителей, признав их полномочными участниками судебного процесса. Но в некоторых регионах страны от теоретических дискуссий и глубоких осмыслений подобной политики переходили к практическим действиям. *E.g.*, в Тамбовской области в 1960 г. в рассмотрении уголовных дел приняли участие 330 общественных обвинителей и защитников. Некоторые судебные органы стали практиковать приём кассационных жалоб от общественных защитников. Но способен ли замечательный передовик производства, общественности оказать грамотную юридическую помощь? Однако журнал «Советская юстиция» в 1963 г. писал: «следует признать за благо, что общественный защитник действует параллельно с адвокатом, а общественный обвинитель — параллельно с прокурором и ни один из участников процесса не подчиняется другому, не подгоняет своё мнение под чужое. В этом то и заключается суть идеи привлечения представителей общественности в уголовное судопроизводство»³. Высказывались даже идеи о включении общественников в следственные органы. Только профессионально подготовленные лица, проводившие юридическую экспертизу подобного предложения, смогли дать решительный отпор подобным идеям. «Предложение об организации общественных органов расследования не учитывают того, что рассмотрение преступлений требует серьёзных специальных и правовых знаний и не соответствует, как представляется, требованиям момента. Необходимо развивать различные формы участия общественности в борьбе с преступностью...

¹ ГАКО. Ф. Р-1174. Оп. 2. Д. 24. Л. 2.

² ГАРФ. Ф. 353. Оп. 13. Д. 305. Л. 7.

³ Передовица // Советская юстиция. 1963. № 5. С. 9.

укреплять связи с общественностью органов дознания, следствия, суда, а не создавать какие-то параллельные органы»¹.

Таким образом, были потрачены большие усилия по вовлечению трудящихся в управление государством, *e.g.*, через постановку под контроль деятельности органов прокуратуры. Подобное направление деятельности по созданию гражданского общества в СССР себя не только не оправдало, но и полностью дискредитировало. Гражданское общество предполагает контроль деятельности чиновников государства, а не подмену их профессиональной деятельности. В частности, деятельность общественности пытались направить не на контроль собственно кадров прокуратуры, а вторгнуться в их профессиональную деятельность, частично подменяя их деятельность. Подобное направление оказалось в корне порочным. Также обращает на себя внимание, что требование по вовлечению «трудящихся масс» в управление государством (*e.g.*, в деятельность органов прокуратуры) исходило от партийно-коммунистических структур. Структуры, деятельность которых носила узкопрофессиональный характер, не приветствовали подобную политику. Чаще всего реализация коммунистических директив в этом направлении сводилось к формально-бюрократическому выполнению спускаемых сверху цифр отчётности². К сожалению, подобный стиль работы прочно вошёл в сознание правящей элиты, отголоски которой мы видим и в современной российской действительности: в современной деятельности ОНФ³ явно прослеживается стремление не контролировать деятельность конкретного чиновника, когда за выявленное ненадлежащее исполнение возложенных функциональных обязанностей его следовало бы наказать, а выполнение за него конкретного направления деятельности.

¹ ГАРФ. Ф. Р8131. «Прокуратура СССР. 1924–1991». Оп. 28. Д. 4916. Л. 41.

² Пашин В.П. Общественность и правоохранительные органы в укреплении советского правопорядка. 1953–1964 гг. (на материалах Курской области). Курск, 2015. С. 146.

³ *Общероссийский народный фронт или Народный фронт «За Россию».*

Библиографический список

1. *Круглов А.А.* Участие общественности в укреплении советского правопорядка // Социалистическая законность. 1959. № 2. С. 3–12.
2. *Пашин В.П.* Общественность и правоохранительные органы в укреплении советского правопорядка. 1953–1964 гг. (на материалах Курской области). Курск: Курский гос. ун-т, 2015. 161 с.
3. *Пашин В.П., Богданов С.В., Емельянов С.Г., Зюбан О.П.* Алкоголь в социальном пространстве советского общества / Под ред. *Н.В. Комардиной*; Минобрнауки России, Федеральное гос. бюджетное образовательное учреждение высш. проф. образования «Юго-Западный гос. ун-т» (ЮЗГУ). Курск: ЮЗГУ, 2011. 216 с.
4. *Передовица* // Советская юстиция. 1963. № 5. С. 3–5.
5. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» от 2 марта 1959 г. № 218 (утратило силу) // Собрание постановлений правительства СССР. 1959. № 4. Ст. 25.

Научное издание

Главный редактор С.Н. Токарева
Электронная верстка С.Н. Токарева, А.А. Кирикова
Дизайн обложки А.А. Кирикова

ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА
РОССИЙСКОГО ПРАВА:
Сборник научных работ, приуроченный к
празднованию 15-летия юридического
факультета КГУ

Выпуск 12

Лицензия на издательскую деятельность ИД № 06248 от 12.11.2001 г.

Подписано в печать «___» ноября 2019 г.

Формат 60X84/16. Тираж 500 экз. Заказ № _____

Издательство Курского государственного университета
305000, г. Курск, ул. Радищева, 33