

МВД России  
Санкт-Петербургский университет

**ГОСУДАРСТВО И ПРАВО:  
ЭВОЛЮЦИЯ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ,  
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

**НАВСТРЕЧУ 300-ЛЕТИЮ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ**

Материалы международной  
научно-теоретической конференции  
28 апреля 2016 года

Под редакцией  
доктора юридических наук, профессора  
Н. С. Нижник

Том I

Санкт-Петербург  
2016

УДК 340.12  
ББК 67.3  
Г 72

План НД 2016 г., п. 1 раздел IV  
План ИД 2016 г., поз. 113

**Г 72 Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции):** Материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / под ред. Н. С. Нижник. В 2-х томах. Т. I. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – 394 с.

В первый том сборника включены тексты докладов и выступлений, участников международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)», проходившей в Санкт-Петербургском университете МВД России 28 апреля 2016 г., содержащиеся в разделах: правоохранительная система: субъектный состав; государственно-правовая реальность как среда функционирования правоохранительной системы; правоохранительные органы и общество: специфика взаимодействия; правоохранительная система советской России; правоохранительные органы в регионах Российской империи; правоохранительная система Российской империи.

Конференция проведена в рамках деятельности научной школы Санкт-Петербургского университета МВД России «История, становление и деятельность МВД России».

**УДК 340.12  
ББК 67.3**

***Редакционная коллегия:***

*Н. С. Нижник*, доктор юридических наук, профессор;  
*А. А. Удальцов*, кандидат юридических наук, доцент;  
*О. В. Семенова*, кандидат юридических наук, доцент;  
*П. Д. Николаенко*, доктор исторических наук, доцент;  
*А. П. Стоцкий*, кандидат юридических наук.

© Санкт-Петербургский университет  
МВД России, 2016

## *Уважаемые участники конференции!*

Разрешите приветствовать вас на научном собрании в Санкт-Петербургском университете МВД России и поблагодарить за участие в рамках мероприятий, посвященных 300-летию российской полиции. Особо хочу поблагодарить коллег из родственных вузов.

Поставленные для обсуждения на конференции вопросы, посвященные правоохранительной системе государства, месту полиции в государственном механизме и сегодня актуальны, и востребованы в связи с продолжающимся реформированием правоохранительной системы.

С помощью специального механизма государственно-правового регулирования государство стремится обеспечить стабильное состояние системы охраны права, его безопасность по отношению к внешним и внутренним угрозам. Создание условий для совершенствования системы права и приведения ее в соответствие с требованиями социально-экономической и политико-правовой реальности – цель правоохранительной системы. Большую роль в процессе совершенствования способов достижения правоохранительной системой своей цели может играть изучение и использование опыта структурирования и функционирования правоохранительной системы, накопленного в ходе развития отечественной государственности. Поэтому одним из условий успешности реформ, проводимых в области социально-правовых отношений в начале XXI в., являются теоретико-правовой и ретроспективный анализ роли и места правоохранительной системы в политико-правовой организации общества и учет полученных результатов при определении специфики деятельности структурно-функциональных элементов правоохранительной системы в современных условиях.

Структурным элементом правоохранительной системы российского государства является полиция. Созданная почти три века назад для «добротного учреждения внутренних распорядков» для «благосостояния» государства и «благоденствия ... его обитателей», полиция пережила различные периоды своей истории. По-разному называлась, имела различную организационную структуру, занимала разное место в государстве. Многие этапы истории российской полиции были наполнены противоречиями, получили неоднозначную оценку современников, но очевидно одно – во все времена главной задачей полиции являлось обеспечение законности и правопорядка.

Наша конференция проходит в Санкт-Петербургском университете МВД России. Нередко, характеризуя Санкт-Петербург, его называют городом полицейских. Для этого есть веские основания. Когда при Петре I в России начала создаваться регулярная полиция, именно в Санкт-Петербурге в 1715 г. был образован орган ее управления – Главная полицмейстерская канцелярия, и в 1718 г. назначен первый генерал-

полицмейстер. В «Пунктах, данных Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру» Петр I определил круг задач всей российской полиции. В столичном Петербурге с 1802 г. находилось Министерство внутренних дел Российской империи, в 1810–1819 гг. – Министерство полиции, с 1826 г. – III отделение Собственной его императорского величества канцелярии, ставшее «высшей полицией» Российской империи. Петербург находился в авангарде общественного реформирования: во второй половине XIX в. здесь появились первые органы политического сыска, первые сыскные отделения для оперативно-разыскной деятельности и дознания по общеуголовным преступлениям; по улицам Петрограда шагали первые милиционные отряды Временного правительства, здесь же успешно вела борьбу с криминалом ленинградская милиция. Сегодня петербургская полиция решает сложные задачи по охране общественного порядка, ежегодно получая квалифицированное пополнение в лице выпускников Санкт-Петербургского университета МВД России.

Свой вклад в совершенствование организации и деятельности правоохранительной системы в целом и полиции в частности могут внести и ученые. Отрадно, что тема нашей конференции получила отклик в 634 работах, подготовленных для публикации известными учеными и молодыми исследователями. Знаменательно то, что активное участие в подготовке к конференции приняли российские полицейские – практические работники, преподаватели, курсанты, слушатели и адъюнкты образовательных организаций МВД России.

Надеемся, что идеи, высказанные на нашей конференции, найдут свое применение в деятельности правоохранительных органов и получат свое развитие на научно-представительских мероприятиях, посвященных 300-летию полиции России.

*В.А. Кудин,  
начальник университета,  
кандидат юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации*

---

---

*Раздел I*  
**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА:  
СУБЪЕКТНЫЙ СОСТАВ**

---

---

*И. Л. Честнов\**

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ  
КАК НЕТИПИЧНАЯ ВЕТВЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

По большому счету, все государственные органы в той или иной степени участвуют в противодействии или контроле над преступностью и иными правонарушениями. Но не все из них могут быть названы правоохранительными. Представляется, что *главным критерием отнесения того или иного государственного органа к числу правоохранительных* (а это достаточно серьезная теоретическая и практическая проблема) *является их специализация как систематическое участие в осуществлении правоохранительных функций*. В то же время вопрос о конкретном содержании правоохранительной функции и, следовательно, об отнесении того или иного органа (прежде всего, государственного) к числу правоохранительных, остается дискуссионным.

Если исходить из господствующего в теории и практике представления о системе противодействия (контроля) преступности и иным правонарушениям, то к *правоохранительным функциям следует отнести*, во-первых, предупреждение преступлений и иных правонарушений, которая включает, по меньшей мере, три разновидности этой деятельности: а) общее предупреждение преступлений, которое иногда называют социальным (так как речь идет об общегосударственных, региональных или местных мероприятиях, направленных на улучшение социально-политической ситуации в стране); б) индивидуальное предупреждение (воздействие на личность потенциального правонарушителя, включая и того, кто уже отбыл меру наказания за прошлые деяния); в) так называемое техническое, или ситуационное, предупреждение (иначе именуемое мерами безопасности), рассчитанное на предупреждение преступных действий со стороны неизвестных пока лиц. Таковы, например, превентивные меры против непредсказуемых акций террористов.

Во-вторых, пресечение преступлений и иных правонарушений. Но это не одно действие, а несколько: а) выявление (обнаружение) факта совершаемого или готовящегося преступления; б) собственно пресечение его; в) преследование и, по возможности, задержание преступника.

В-третьих, следует выделить также уголовное и административное преследование на постпреступной (постделиктной) стадии. Тогда оно будет состоять из следующих элементов: а) уголовное и административное преследование

---

\* *Честнов Илья Львович* – профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист России.

предполагаемого преступника/правонарушителя (плюс все стадии уголовного и процесса и процесса по делу об административном правонарушении); б) наказание виновного, которое, в свою очередь, складывается из ряда стратегических направлений и в) постпенитенциарная деятельность правоохранительных органов, которая лишь отчасти совпадает с индивидуальной профилактикой, но включает и другие формы деятельности (например, административный надзор)<sup>1</sup>.

Если несколько конкретизировать эту справедливую позицию академика В. Н. Кудрявцева, то к *правоохранительным функциям следует отнести выявление правонарушений (включая общий и специальный надзор), их пресечение, раскрытие, расследование, вынесение решения о наказании правонарушителя, исполнение такого решения и предупреждение (профилактика) правонарушений*. Однако для отнесения того или иного государственного органа к правоохранительному следует учитывать также принцип разделения властей как основание построения системы органов государственной власти. В таком случае суд и адвокатура не могут быть безоговорочно причислены к правоохранительным органам, хотя они самым непосредственным образом участвуют в осуществлении правоохранительной функции.

В любом случае следует заметить, что проблема выделения критериев правоохранительных функций и органов до сих пор остается дискуссионной как в научной литературе, так и в действующем законодательстве.

Другим, напрямую связанным с первым, является вопрос о том, *к какой ветви государственной власти в механизме государства, следует отнести правоохранительные органы*. Традиционно их относят к исполнительной ветви государственной власти. Однако, на мой взгляд, такой подход не достаточно корректен и обоснован. Во-первых, неверно утверждение, что основная функция органов исполнительной власти является исполнение законов (законодательства в широком смысле слова). Все государственные органы, учреждения, все общественные организации и население страны должны соблюдать и исполнять законодательство. Поэтому исполняют нормативные правовые акты и иные формы нормативности права и суды и сами законодатели при принятии новых законов, осуществлении иных функций, на них возложенных. Исполнительные же органы государственной власти во исполнение (или с помощью исполнения законов) регулируют (оперативно управляют) различные сферы общества. Другими словами, их основная функция – осуществление процесса оперативного государственного управления.

Во-вторых, эта деятельность органов исполнительной власти по принятию решений, их исполнению и контролю реализуется с помощью обязывающих норм и императивного метода правового регулирования. *А деятельность правоохранительных органов предполагает реализацию запретительных норм права, снабженных санкцией, с помощью запретительного или охранительного метода правового регулирования*<sup>2</sup>. Думаю, разница между позитивным управлением транспортом, образованием, здравоохранением и т. д. – чем занимаются органы исполнительной власти – и уголовным преследованием очевидна. В то же время правоохранительные государственные органы, как и любые органы государственной власти, во внутриорганизационной деятельности осуществляют процесс управления и тем самым реализуют обязывающие нормы и императивный метод правового регулирования.

Вышеизложенное дает основание для отнесения правоохранительных органов не к исполнительной ветви государственной власти, а к одной из так называемых «нетипичных ветвей власти» – к правоохранительной. То, что

большинство государственных органов, ее образующих, структурно входят в соответствующие министерства, не означает их функционального отнесения к исполнительной власти, включая их задачи и методы деятельности.

Несомненно, высказанная точка зрения по поводу выделения правоохранительной ветви государственной власти как одной из «нетипичных ветвей», является дискуссионной и требует дальнейших специальных исследований.

© Честнов И. Л., 2016

---

<sup>1</sup> Кудрявцев В. Н. Борьба с преступностью. М., 2005. С. 43.

<sup>2</sup> Эту идею впервые в отечественной литературе высказал В. Д. Сорокин. См.: Сорокин В. Д. 1) Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976; 2) Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. Авторская позиция по данному вопросу см.: Честнов И. Л. Критерии выделения запретительной общности права // Криминалистика. 2010. № 1.

*Р. А. Ромашов\**

## **ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА КАК СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВА**

1. *К вопросу о соотношении понятий «механизм государства» и «государственный механизм».*

До недавнего времени в теории государства и права, рядом авторов (М. И. Байтин, А. И. Денисов, В. Н. Корельский, М. И. Хмелин, А. Ф. Черданцев) понятие «механизм государства» употреблялось как адекватное феномену «государственный аппарат»<sup>1</sup>. При этом сам государственный аппарат рассматривался как в широком, так и в узком смысле.

Узкий подход содержит в себе представление о структуре государственного аппарата как совокупности органов государственной власти и управления, в основу деятельности которых положен механизм государственного принуждения. Данная позиция в качестве первоосновы использует концептуальный подход, сформулированный В. И. Лениным, по мнению которого, под государственным аппаратом подразумевается, прежде всего, постоянная армия, полиция и чиновничество.

Сторонники широкого понимания (М. И. Марченко, В. В. Лазарев) государственного аппарата включают в него органы государственной власти, а также государственные органы и учреждения, не обладающие самостоятельными властными полномочиями, однако жизненно необходимые государству для эффективной реализации властных предписаний. Такие органы (учреждения) получили в науке название «материальных придатков государственного аппарата». Как правило, к материальным придаткам государства относят институты, при помощи которых реализуется государственное принуждение: вооруженные силы, полицию (милицию), органы безопасности, исправительные учреждения и т. д.<sup>2</sup>

На наш взгляд, отождествление «материальных придатков» с силовыми структурами государства выглядит не совсем точным. Представляется, что к числу «материальных придатков» государственной власти наряду с органами,

---

\* Ромашов Роман Анатольевич – профессор кафедры теории права и правоохранительной деятельности Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

при помощи которых осуществляется государственное принуждение, целесообразно относить предприятия, учреждения, организации, осуществляющие материальное, техническое, финансовое и иное обеспечение деятельности, направленной на реализацию функций государства. В этом смысле вполне приемлемым является определение механизма государства, сформулированное М. К. Исаковой: «Механизм государства – законодательно закрепленная система, располагающая необходимыми материальными придатками государственных органов, посредством которых осуществляются задачи и функции государства»<sup>3</sup>.

Наряду с научными подходами, предполагающими отождествление понятий «государственный механизм» и «государственный аппарат», в современной юридической литературе высказываются и иные точки зрения, авторы которых обращают внимание прежде всего на этимологию данных понятий. Действительно, слово «аппарат» применительно к юридической науке означает «учреждение или ряд учреждений, обслуживающих какую-либо отрасль управления или хозяйства»<sup>4</sup>. Слово же «механизм» определяется как система, в которой движение одного вызывает движение другого<sup>5</sup>.

На основании этого утверждается, что понятия «государственный аппарат» и «механизм государства» лежат в разных плоскостях и соотносятся между собой как вещь, находящаяся в покое, в статике (государственный аппарат), и эта же вещь, находящаяся в движении, в динамике (механизм государства)<sup>6</sup>.

Анализ вышеперечисленных подходов позволяет говорить о том, что их общим недостатком является смешивание структурных и функциональных аспектов государственной организации общества и как следствие, отождествление двух типов понимания государства: политического, в рамках которого государство рассматривается в качестве аппарата публичной политической власти и социологического, в рамках которого государство представляется как форма социальной организации граждан (подданных). Причем, если в условиях этизации политико-правовой науки советского периода практическое значение названной теоретической неточности было ничтожным (в силу фактического государственного управления всех сфер общественной жизни), то в условиях плюралистической демократической системы, определенной Конституцией Российской Федерации 1993 г. в качестве идеальной модели государственного строя России, подобный подход представляется односторонним.<sup>7</sup>

Изменения, произошедшие в последние годы в политико-правовой системе России, обусловили усиление влияния негосударственных институтов (органы местного самоуправления, политические партии, вошедшие в парламент, СМИ и т. д.), которым государство передает часть своих функциональных полномочий и которые в различных сферах общественной жизнедеятельности достаточно активно влияют на процессы реализации функций государства. В сложившейся ситуации представляется уместным разграничение структурных и функциональных составляющих государства и, как следствие, различение феноменов «механизм государства» и «государственный механизм». Структуру механизма государства образуют государственные органы и учреждения, создаваемые по воле государства и действующие преимущественно в общегосударственных интересах. Таким образом, понятие «механизм государства» тождественно понятию «аппарат государства» в его широком смысле. Категория «государственный механизм» включает в себя помимо механизма (аппарата) государства систему негосударственных органов, которым государство делегировало право реализации отдельных государственных функций и наделило их соответствующими государственными полномочиями, в том числе, в сфере

правоохранительной деятельности.

## *2. Правоохранительная система как инструмент реализации правоохранительной функции государства.*

Наличие правоохранительной системы характерно для любого государства, независимо от формы правления и политического режима. Однако, функциональность этой системы, в первую очередь, задается сложившимся в данном социо-историческом континууме правопониманием.

Этатистское понимание права, исходит из неразрывной связи права с государством и приоритета публичного права по отношению к частному. Следовательно, правоохранительная система представляет собой совокупность государственных силовых структур, наделенных полномочиями в сфере обеспечения и защиты публичного (исходящего от государства) права. При этом правоохранительная деятельность не исключает, а в ряде случаев предполагает существенные ограничения прав и свобод человека и гражданина. В том случае, если гражданин считает, что в процессе правоохранительной деятельности его права и законные интересы, были нарушены, он вынужден опять-таки, обращаться к государству. В рамках этатистского понимания противопоставляются правоохранительная и правозащитная системы. Последняя нередко воспринимается «правоохранителями» в качестве враждебной как ведомственным, так и общегосударственным интересам.

Либертарное понимание права, основывается на паритете государства и общества, публичного и частного права. В основу права и закона положены представления о правах и свободах человека как высшей правовой ценности. При таком отношении охрана права осуществляется в рамках состязательного процесса, где юридические статусы стороны обвинения (прокурора) и стороны защиты (адвоката), являются, не только формально, но и фактически равными. В качестве элементов правоохранительной системы, при либертарном понимании права выступают не только государственные правоохранительные органы, но и негосударственные (в том числе международные) правозащитные организации, осуществляющие контроль, в том числе за правомерностью действий государственных чиновников.

Для современной России, продолжает оставаться свойственным «советское» понимание, как механизма государства, так и правоохранительной системы. Такое понимание входит в ярко выраженное противоречие с конституционными положениями, закрепляющими права человека и гражданина в качестве основной ценности (ст. 2), а также определяющими приоритет международного права по отношению к национальному законодательству (ст. 15). К сожалению, в настоящее время, прослеживается явная динамика к ужесточению государственного контроля и активизации государственного принуждения практически во всех сферах общественной жизнедеятельности. По мнению И. Ю. Козлихина: «Сегодня в России власть авторитарная. Иной власти при таком состоянии общества быть не может...»<sup>8</sup>. Складывающаяся ситуация свидетельствует о том, что формирование в нашей стране реального правового государства, по-прежнему, остается лишь перспективным направлением государственного развития. Соответственно, правоохранительная система представляя собой структурно-функциональный элемент механизма государства, ассоциируется гражданами в большей степени с ограничительно-карательными функциями и как правило не рассматривается в качестве гаранта реализации и действенного средства защиты прав и законных интересов личности. Авторы концепции судебной реформы, по этому поводу отмечали: «Граждане...на собственном опыте нередко убеждались, что оградить свои права и законные инте-

ресы с помощью правоохранительных органов так же трудно, как и защититься от самих этих органов, попав в сферу их деятельности»<sup>9</sup>. Лично мне, добавить к этому нелицеприятному выводу нечего.

© Ромашов Р. А., 2016

<sup>1</sup> См.: Хмелин М. И. Сущность, типы и формы государства // Теория государства и права. М., 1970. С. 87; Основы теории государства и права. М., 1980. С. 197, 214; Байтин М. И. Механизм государства // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 1999. С. 98; Черданцев А. Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2001. С. 136.

<sup>2</sup> Марченко М. И. Аппарат социалистического государства // Теория государства и права. М., 1987. С. 256; Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 36.

<sup>3</sup> Исакова М. К. Механизм советского общенародного государства. Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1984. С. 53.

<sup>4</sup> Словарь иностранных слов. М., 1964. С. 63.

<sup>5</sup> Там же. С. 404.

Подобным образом определяются значения этих слов и в Толковом словаре русского языка С. И. Ожегова. Так, слово «аппарат» в нем толкуется как «совокупность учреждений, обслуживающих какую-нибудь отрасль правления государства», а слово «механизм» (в переносном значении) как «система, устройство, определяющие порядок какого-нибудь вида деятельности» (см.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1994. С. 25, 346.)

<sup>6</sup> См.: Бояр В. М., Янгол Н. Г. Российская государственность: от тоталитаризма к правовому государству. СПб., 1997. С. 108–109.

<sup>7</sup> См. Ромашов Р. А. Теория государства и права. СПб., 2006. С. 65.

<sup>8</sup> Козлихин И. Ю. Размышления по поводу статьи Р. А. Ромашова «Национальная культура как контекст государственно-правового развития России» // История государства и права. 2015. № 12. С. 12.

<sup>9</sup> Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992. С. 10.

**В. Ю. Бельский\***

## **ЛЕГИТИМНОСТЬ ПОЛИЦИИ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НАРРАТИВОВ И ИДЕОЛОГИЙ**

*Есть более важная вещь, чем идеологии и идеи – это то, как эти элементы упакованы, доставлены и усвоены широкой аудиторией. Нас в большей степени подталкивают и направляют нарративы – истории, образы, слоганы, мемы, стереотипы – нежели полностью сформированные идеологии.*

Альберто Фернандес, директор  
Центра контртеррористических  
стратегических коммуникаций  
(США)

\* Бельский Виталий Юрьевич – начальник кафедры социологии и политологии Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, доктор философских наук, профессор.

Характеризуя особенности общественного мнения о полиции в России, следует заметить, что объективная реальность расходится не только с представлениями о ней философов и ученых, но и с убеждениями обычных граждан. На протяжении десятилетий в нашей стране складывались устойчивые стереотипы и самовоспроизводящиеся представления, которые имеют свою внутреннюю логику. Они внутренне непротиворечивы, обладают значительным адаптационным потенциалом и обеспечивают удовлетворительные результаты в процессе социализации молодого поколения.

Основными условиями формирования общественного мнения о полиции в России являются исходные установки граждан на восприятие права, охраны общественного порядка и национальной безопасности как форм общественного самознания и социальных институтов.

По данным ученых, анализирующих данную проблему, россияне не склонны абсолютизировать закон (как, например, граждане Германии), не считают его непреложной нормой и высшей ценностью. Закон не является для значимой части российского общества инстанцией, задающей стандарты социально приемлемо поведения.

Скептически большинство российских граждан относится и к охране порядка как социальному институту. Это хорошо подтверждают результаты исследований сотрудников Центра изучения институтов и развития НИУ ВШЭ Алексея Беянина и Леонида Косалса, проведенных в конце 2012 г. среди жителей г. Москвы<sup>1</sup>. Респондентов просили оценить степень доверия к социальным институтам и результаты деятельности ряда организаций по пятибалльной шкале. Полиция набрала 2,78 балла, пропустив вперед ФСБ, правительство, прокуратуру и московские власти, также набравшие менее трех баллов. Уверенно опередила в отношении доверия граждан полиция только суды всех уровней и Государственную думу Федерального собрания РФ. Открытия ученых позволили с неожиданной стороны оценить высказывание одного из известных отечественных политических технологов 1990-х годов, М. В. Малютина. Он, с присущей ему иронией утверждал, что многие российские граждане видят только власть вообще, не различают исполнительной, сомневаются в законодательной и искренне не верят в реальность судебной.

Значительно большее доверие у граждан вызывают церковь, армия и Организация Объединенных Наций, набравшие по итогам опросов более трех баллов. Экстраполируя эти данные на общероссийскую ситуацию, логично предположить, что в целом в России менее трети всех граждан должны были доверять полиции, а почти две трети – не доверять. Данный тезис находит подтверждение при рассмотрении результатов исследования, проведенного специалистами «Левада-Центра» в апреле 2012 г. в ходе всероссийского опроса. 63 % респондентов «не доверяют сотрудникам правоохранительных органов, противоположной точки зрения придерживается вдвое меньше людей (31 %), сообщили эксперты «Левада-Центра», представляя результаты социологического исследования»<sup>2</sup>. Большинство опрошенных в процессе данного исследования (57 %) отмечали, что негативные моменты деятельности полиции уже невозможно скрыть. Но вызывают особенный интерес другие результаты исследования «Левада-Центра», на которые многие специалисты не обращают должного внимания. В 2010 г. так считало 62 % опрошенных. В ходе опроса «на равные группы разделились респонденты, которые в качестве причин нападков на полицию видят организованную кампанию против руководства МВД и российской власти в целом (11 %), а также большую открытость МВД (11 %). Некоторые называют это «проявлением свободы прессы» (11 %)»<sup>3</sup>.

Интересно, что 11 % – это практически идеальный результат, на который работают политические технологи, воздействуя на нейтральные, еще не определившиеся с выбором целевые аудитории. Если общее число неопределенных граждан, подверженных эффективному воздействию политических технологий составляет от 22 % до 24 %, то отличным результатом считается привлечение на свою сторону половины от этого числа. Таким образом, уже в 2012 г. мнение граждан России по вышеперечисленным трем пунктам (информационная кампания против руководства МВД, проявление открытости МВД обществу, проявление свободы СМИ) можно считать полностью сформированным современными средствами массовой информации по определенному заказу.

Удивительно, но только 34 % респондентов в апреле 2012 г. отметили, что правоохранители довольно часто работают в интересах власти, 15 % называли это постоянной практикой, в то время как четверть (25 %) опрошенных отмечали, что полиция редко ввязывается в борьбу власти с ее противниками. По мнению 6 % участников исследования, власти вообще не подключают полицию к политической борьбе, затруднились высказать свое мнение по данному вопросу 21 % россиян. «Комментируя направленность усилий полиции, респонденты отметили склонность ее сотрудников обеспечивать в первую очередь интересы власти (33 %) и свои собственные (32 %), в то время как лишь 23 % сообщают о нацеленности полицейских на защиту населения страны»<sup>4</sup>.

Получается, что почти половина россиян допускает мысль о возможной оппозиционности не только полиции, но и вообще правоохранительных органов страны по отношению к политической власти. Это всего лишь один из аспектов проявления представлений россиян о социальных институтах и их функциях. Система этих представлений еще ждет своего исследователя.

Результаты практически всех исследований в России приводят к одному выводу. Положительный опыт общения с российской полицией вступает в противоречие с негативным образом российской полиции в общественном сознании. И этот образ оказывается сильнее практического опыта. Этому способствует низкий уровень правовой культуры россиян, устаревшие и неадекватные представления о правоохранительных органах Российской Федерации.

Следствием этого является некритическое приписывание полиции недостатков и негативных явлений из повседневной деятельности других правоохранительных органов. В США обычной практикой СМИ и устойчивым элементом общественного мнения является признание ответственности за ошибки и негативные стороны деятельности за субъектом деятельности. Таким образом, за недостатки полиции в глазах общественности отвечает полиция, ФБР – ФБР, Службы судебных приставов – судебные приставы, шерифов – шерифы. То же самое можно сказать и о других американских правоохранительных органах.

В России же за все проступки и нарушения сотрудников всех правоохранительных органов, охранных предприятий и т.д. общественное мнение возлагает ответственность практически исключительно на полицию.

Необходимо отметить еще одно важное обстоятельство. Хрестоматийный образ честного, доброго, сильного, верного присяге, гуманного и внимательно-го милиционера дяди Степы сильно померк в глазах российской общественности. Вместе с ним уходят в прошлое образы жертвенных и отважных инспекторов ГАИ, сыщиков-интеллектуалов, преданных делу и внушающих невольное уважение следователей, ученых-криминалистов, справедливых руководителей и болеющих за дело инспекторов по делам несовершеннолетних. На смену этим

образам приходит создаваемый средствами массовой информации образ грубого, жесткого, безжалостного, циничного, хитрого, легко преступающего закон сотрудника полиции. В нем легко узнать обычного гражданина из числа тех 64 %, которые готовы нарушить закон. Вместе с тем почти <sup>4</sup>/<sub>5</sub> наших соотечественников считают необходимым способствовать работе полиции, вызвать полицию в случае совершения правонарушения и дать в случае необходимости свидетельские показания.

В то же время, в общественном мнении находит отражение рост авторитета государства как социального института, что объясняется значительным положительным эффектом возвращения Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации. Авторитет государства, безусловно, влияет и на рост доверия граждан к правоохранительной системе

Наметившаяся тенденция конечно позитивна, но до сих пор не удается преодолеть ряд устойчивых стереотипов восприятия, проекций собственных страхов и разрушительной деятельности ряда средств массовой информации. Органам внутренних дел предстоит кропотливая научная деятельность и длительная работа по взаимодействию с институтами гражданского общества, СМИ и отдельными гражданами по налаживанию взаимодействия в сфере защиты законных прав и интересов граждан и обеспечению национальной безопасности в правоохранительной сфере.

© Бельский В. Ю., 2016

---

<sup>1</sup> Селиванова Мария. Россияне не доверяют полиции // <http://www.opes.ru/1440065.html> (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>2</sup> Опрос: большинство россиян боится полиции // [http://actualcomment.ru/opros\\_bolshinstvo\\_rossiyan\\_boitsya\\_politsii.html](http://actualcomment.ru/opros_bolshinstvo_rossiyan_boitsya_politsii.html) (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

*Т. Ю. Фалькина\**

## **ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ЛЕГИТИМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

*«... поищем себе князя, чтобы владел нами и судил по праву...»<sup>1</sup>*

Условием качественного функционирования государственной власти и полиции как важнейшего структурного элемента государственного механизма является такой фактор, как поддержание властных решений населением данной территории. Исполнительная власть в государстве в лице полицейских органов только тогда будет эффективной во всех сферах жизнедеятельности общества: экономической, политической, социальной, когда граждане данного государства дадут ей поддержку, основанную на авторитете данной властной структуры. При этом функционирование такой власти будет осуществляться беспрепятственно.

Проблемы легитимации государственной власти волнуют ученых<sup>2</sup>. Изучение роли органов внутренних дел в процессе легитимации государственной

---

\* Фалькина Татьяна Юрьевна – доцент кафедры теории и истории государства и права Уральского юридического института МВД России (Екатеринбург), кандидат юридических наук, доцент.

власти имеет особую актуальность. Данное положение подтверждается правовой основой. В соответствии с законом о полиции мнение населения является одним из официальных критериев деятельности полиции.

Процесс легитимации государственной власти подвержен влиянию различного рода факторов, в частности, возникновению новых условий и тенденций политического развития российского общества, трансформации политического режима. Все это влияет на процессы легитимации государственной власти и характер взаимоотношений с обществом.

Теория и практика государственного строительства подчеркивает необходимость разрешения всевозможного рода проблем. Речь, в первую очередь, идет о формировании сильной государственной власти и обновленной государственности.

По словам Президента Российской Федерации именно поддержка российского народа является основой национальной безопасности. В том, что люди сердцем чувствуют: мы действуем в наших общих интересах<sup>3</sup>.

Исследование направлено на выявление факторов, способствующих становлению и развитию демократической социально-правовой государственности, определяющих процесс ее формирования и развития, что имеет первостепенное значение для строительства правового государства в Российской Федерации.

Легитимность государственной власти – комплексная нравственно-политическая характеристика государственной власти, в которой сочетаются моральные и политические аспекты.

С одной стороны, легитимность может подчеркивать авторитет власти, доверие к ней, ее признание. С другой стороны, легитимность включает в себя и преданность власти, а также способность и желание субъектов, которые ей подчиняются следовать за ней и выполнять ее требования.

Основания (источники) легитимности: общество, государство, внешнеполитические структуры.

Категория легитимности подразумевает ее раскрытие через узкое и широкое понимание. Узкое значение обозначает законность власти.

Широкий смысл позволяет легитимность власти связывать с такими явлениями, как нормы права, целеполагание государства и общепринятые принципы и ценности.

Одна разновидность легитимности может отличаться от другой в зависимости от происхождения или способа установления (по наследству, на основе традиций, либо при анархическом правлении, либо путем всеобщих выборов в рамках демократического правления). Кроме этого, легитимность можно рассматривать как такое состояние властеотношений, которое позволяет населению данного государства признавать власть на добровольных началах и осознанно следовать ее указаниям.

Согласие народа и его поддержка является основой легитимности власти. Принуждение, которое основано на физическом или психическом воздействии, не является правовым. Только власть, которая обладает нелегитимным характером, может опираться на таких проявления насилия.

Зачастую легитимность проявляется как результат противоборства политической и идеологической сфер за лидерство определенных сил в политике.

Руководящая роль в обществе власти обеспечивается признанием социумом ее социальной значимости – это и есть легитимность публичной власти.

Ученые пытаются раскрыть проблему легитимности власти на основе анализа объективной действительности начиная с IX–X вв.<sup>4</sup>. Так отмечается,

что в исторической ретроспективе одним из начальных типов легитимности была власть, основанная на праве наследования престола. Данная легитимность подчеркивала нормы традиционного общественного уклада.

Кроме того, «ядро легитимности» формируется на рубеже VI–VIII вв., когда в качестве формы предшествующей легитимности выступает авторитет старших мужчин, который при разложении эгалитарного общества проходит стадию институализации<sup>5</sup>.

При этом исследователи подчеркивают, что легитимность власти по их мнению связана с признанием права носителей власти создавать правовые предписания в отношении других индивидов данного общества. При этом легитимность не подразумевает, что все граждане поддерживают данную власть. Существуют инакомыслящие – оппозиция, но при этом основная часть общества все равно выполняет все законодательные акты.

Государственное принуждение не может стать основой для признания власти легитимной, поскольку власть не может долгое время опираться только на насилие. Большинство населения должно поддерживать политические решения власти.

Население страны должно быть уверено в том, что должностные лица занимают свои места на полном основании благодаря своим личным качествам и профессионализму. Данное положение является предпосылкой добровольного согласия. Там, где легитимность власти не бесспорна, воцаряется беззаконие и опасность революционных потрясений<sup>6</sup>.

Категории «легитимность» и «легальность» являются достаточно важными для характеристики публичной государственной власти.

Формально-юридическое основание власти предполагает, что легитимность понимается как законность. С точки зрения социально-психологической основы – это пассивное принятие власти.

Категории «легитимность» и «легальность» можно рассматривать как сходные, но не тождественные понятия. Легитимность отражает оценочный, этический и политический характер. Легальность основывается, прежде всего, на юридических аспектах и этически нейтральна.

По мнению И. С. Штода, любая власть, хоть и не поддерживаемая населением страны, как правило имеет легальный характер. Являясь в итоге нелегитимной она может издавать закону по своему усмотрению и при помощи них осуществлять организованное насилие. В государстве может при этом функционировать власть, которое не является юридически оформленной и не поддерживается народом. К примеру, власть мафии<sup>7</sup>.

Исторический анализ показывает, что содержанием легитимации власти всегда является процесс непрерывного соотношения интересов разных социально-политических сил. Результат такой легитимации выражается в том, что политическая власть должна санкционировать свои действия при помощи их институализации и закрепления их в нормативных актах и законах.

Признание власти легитимной возможно в рамках осуществления сложного социального процесса – легитимации государственной власти.

Структурные элементы легитимации включают в себя субъекты, объекты, средства, методы, условия, принципы, процедуры.

Взаимосвязь и взаимодействие между собой данных элементов, выполняющих каждый свою функцию, способствует функционированию всей системы государственной власти.

© Фалькина Т. Ю., 2016.

<sup>1</sup> Летопись «Сказание о призвании варягов» // Полное собрание русских летописей. Т. 1: Лаврентьевская летопись. М., 2001. Стб. 23.

<sup>2</sup> *Грищенко Г. А.* Механизм легитимации государственной власти в современной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; *Яковлев А. Н.* Легитимация политической власти в постсоветской России. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; *Уфимцев А. В.* Особенности легитимации политической власти в современной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; *Аврутина Л. Г.* Легитимация политической власти в России: анализ, проблемы, приоритеты: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2001; *Баранов П. П., Овчинников А. И.* Конституционная легитимность государственной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7. С. 3–8; *Беседин А. А.* Значение правовой идеологии в решении задачи легитимации государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 8–11; *Грищенко Г. А.* Институт посланий Президента РФ в механизме легитимации государственной власти // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 32–41; *Мамычев А. Ю., Стародубцев С. С.* Режимы легитимации органов государственной власти // Философия права. 2013. № 2. С. 67–70.

<sup>3</sup> Онлайн-трансляция пресс-конференции Владимира Путина // Российская газета. 2015. 24 января // <http://www.rg.ru> (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>4</sup> *Плотникова О. А.* Легитимизация власти на этапе становления и укрепления династии русских князей. М., 2008. С. 21 // <http://www.iprbookshop.ru> (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>5</sup> *Артемова О. Ю.* Первобытный эгалитаризм и ранние формы социальной дифференциации // Ранние формы социальной стратификации. М., 1993. С. 48.

<sup>6</sup> *Шаран П.* Сравнительная политология. Ч. 1. М., 1992. С. 113–114.

<sup>7</sup> *Штода И. С.* Легализация и легитимация государственной власти // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 1. С. 229.

*Г. Г. Бернацкий\**

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИДЕОЛОГИЯ КАК ОПЛОТ СИЛЫ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА**

Государство не может существовать без сильных правоохранительных органов. Что может составлять оплот силы полиции, прокуратуры, органов государственной безопасности... Кто-то скажет, что это развитая экономика государства и высокое техническое обеспечение силовых структур. Однако это не так. Оплот силы правоохранительных органов, государства в целом – высокая государственная идеология, которую разделяет и поддерживает население страны. Идеология – это система базовых ценностей (экономических, политических, нравственных...), выражающая общие интересы определенной социальной группы, класса, нации. Государственная идеология – это обязательная идеология, которая защищается и проводится в жизнь государством. В России эта идеология всегда была основана на вековых традициях, на любви к своей стране, на готовности к самопожертвованию во имя будущего наших детей, независимости и свободы народа государства. Работа правоохранительных органов связана с риском для жизни. Обеспечение правопорядка и законности требует от сотрудников проявления мужества и принципиальности практически каждый день. Высокая заработная плата может стимулировать гражданского работника к добросовестному исполнению служебных обязанностей, но она не может заставить его пожертвовать собственной

\* *Бернацкий Георгий Генрихович* – профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного экономического университет, доктор юридических наук, кандидат философских наук, профессор.

жизнью во имя общих целей. Вместе с тем вспомним, как часто наши офицеры вставали грудью на защиту страны и погибали, не ища ни славы, ни богатства, ни власти. Что же двигало нашими отцами, дедами и прадедами в борьбе с врагами, как внутренними, так и внешними. Это великая любовь к своей стране, высокое чувство патриотизма, незыблемая вера в наши идеалы и ценности. Оплотом силы государства является ее идеология.

Великий древнегреческий историк и политический мыслитель Полибий считал, что оплотом силы и могущества Римского государства является богобоязненность народа Рима, вера римлян в своих Богов – то есть государственная идеология Рима<sup>1</sup>. Боги олицетворяют систему ценностей народа. В те времена государственная идеология могла выражаться только в религиозной идеологии. В. И. Ленин на заре советской власти поставил задачу не только развивать экономику, но укреплять и развивать государственную марксистскую идеологию. Он утверждал, что государство сильно сознательностью масс. После победы Великой Октябрьской революции было жизненно необходимо построить сильное социалистическое государство. А оплот силы государства Ленин видел в государственной идеологии. В армии был введен институт военных комиссаров, в правоохранительных органах началась систематическая партийно-политическая работа, в государстве в целом началось распространение коммунистической идеологии. Ленин указывал: «Буржуазия только тогда признает государство сильным, когда оно может всей мощью правительственного аппарата бросить массы туда, куда хотят буржуазные правители. Наше понятие о силе иное. По нашему представлению государство сильно сознательностью масс. Оно сильно тогда, когда массы все знают, обо всем могут судить и идут на все сознательно»<sup>2</sup>.

Если государство в силу своего легкомыслия не хочет утвердить в обществе определенную идеологию, или же государство в силу своей слабости не может утвердить и внедрить в общество определенную государственную идеологию, то такое государство быстро распадается. Оно не имеет будущего. Мы полагаем, что необходимым признаком государства является наличие государственной идеологии. Нет государственной идеологии – нет и государства. Государство без идеологии не имеет будущего. Советский союз был сильным государством – великой мировой державой. США и СССР рассматривались в двадцатом веке как две сверхдержавы. Мы утверждаем, что СССР достигла своего могущества, прежде всего, благодаря господству коммунистическая идеология и веры в ее идеалы большинства населения. Сталин обладал абсолютной властью именно благодаря опоры на коммунистическую идеологию. Дмитрий Быков – современный поэт и публицист – не так давно прочитал прекрасную лекцию о творчестве советского писателя Аркадия Гайдара. Быков утверждает, что Гайдар – писатель, который придумал для детей удивительную страну под названием Советский союз. Гайдар искренне верил в идеалы коммунизма и привил эту веру детям. Когда читаешь Гайдара, говорит Быков, то тебя охватывает острое чувство счастья, что ты живешь в самой лучшей и самой правильной стране мира. На книгах Гайдара воспитались дети, которые родились в 1921 или 1922 г. А в 1941 г. этим детям было 20 лет. И все они – эти мальчишки-романтики – погибли на полях Великой Отечественной войны. Они, как Мальчиш-Кибальчиш, защитили грудью свою самую лучшую страну в мире, защитили от жадных и жестоких буржуинов<sup>3</sup>. Быков указывает: «Марья Васильевна Розанова, которую очень сложно заподозрить в любви к "архипелагу ГУЛАГ" хотя бы потому, что она шесть лет выцарапывала оттуда собственного мужа и возила ему туда передачи, когда-то заметила: "Советская власть делала много отвратительных

дел, но говорила при этом очень правильные слова, которые воспитывали удивительно правильных людей"»<sup>4</sup>.

Для целей нашей статьи важно задать вопрос, например, тому же Быкову: нужна ли современному государству единая государственная идеология в условиях, когда провозглашается идеологический плюрализм и свобода мысли и слова. На лекции Быкова спросили: «Нужно ли в наше обывательское время детям читать Гайдара – ведь они вырастут несчастными». И Быков ответил блестяще. В наше время, сказал он, детям надо обязательно читать Гайдара. Да, дети вырастут несчастными, но кто вырастет счастливыми, то лучше бы их вообще не было. Надо читать ту литературу, от которой дети становятся несчастными, потому что от счастливых уже не продохнешь<sup>5</sup>.

Современный видного теоретик государства и права Н. И. Матузов утверждает: «Без политико-правовой идеологии немислимо современное цивилизованное общество. Примерами высокоидеологичных документов могут служить Конституция США, Конституция ФРГ, французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г., которые выступают идеологическим фундаментом демократий и правовых систем западных стран»<sup>6</sup>. После распада Советского союза, создания в России демократического государства, утверждения в стране свободы слова и свободы печати возникает мощное движение в сторону деидеологизации страны. И теоретики, и журналисты с восторгом приветствуют плюрализм идеологий. Они не видят опасности размывания незыблемых ценностей общества и государства, что неминуемо ведет к распаду и гибели. Почему-то многие из нас решили, что в современном мире уже нет идеологической борьбы, нет враждебной растлевающей молодежь идеологии, что исчезла пропаганда враждебной идеологии. Многие из нас обрадовались, что наступила долгожданная идеологическая свобода. И эта свобода означает, что можно думать, как хочешь, и говорить, что хочешь.

Для правоохранительных органов нет ничего более опасного, чем идейное разложение, идеологическая деградация личного состава, потеря нравственных основ личности. Государство не имеет права устраняться от «идеологической борьбы», не может находиться над схваткой идеологических противников. Наоборот, государство должно находиться в гуще идеологической борьбы и защищать основы общественного строя. Государство должно решительно бороться против попыток идеологического разложения нации. Враждебная идеология может взорвать не только социальный мир, но и политико-правовые отношения в обществе. Вспомним Германию в первой половине XX в. перед приходом Гитлера к власти. В Германии действует демократическая Веймарская конституция 1919 г. Нацисты начали борьбу за власть с распространения фашистской идеологии. Именно идеология стала главным козырем в победе Гитлера. Фашистская идеология противоречила демократической Конституции Германии 1919 г. Однако на это легкомысленно не обращали внимания.

Немцы извлекли уроки из ошибок фашистского периода. Ныне действующая Конституция ФРГ 1949 г. содержит механизмы защиты конституционного строя. Эти механизмы направлены, прежде всего, против распространения враждебной идеологии. Конституция ФРГ защищает страну от индивидуальной антиконституционной пропаганды. Статья 18 основного закона ФРГ гласит: «Каждый, кто использует свободу выражения мнений... для борьбы против основ свободного демократического строя, утрачивает эти основные права». Конституция ФРГ защищает страну от партийной антиконституционной пропаганды. Статья 9 Основного Закона устанавливает, что деятельность политической партии, враждебная Конституции, может вести к запрету партии. Дольф Штернбергер – немецкий философ и идеолог послевоенного периода – выдвинул концепцию

защиты конституционного строя Германии. Он провозгласил лозунг: «Никакой свободы врагам свободы»<sup>7</sup>.

Мы приходим к выводу о том, что надо перестать стыдиться признавать в современном обществе наличие государственной идеологии и идеологической борьбы. Надо активно защищать свои вековые традиции, свои ценности, свои нравственные и правовые принципы. Только на этом пути мы можем сохранить сильными и эффективными наши правоохранительные органы, свое независимое государство.

© Бернацкий Г. Г., 2016

<sup>1</sup> Это отмечают многие исследователи творчества Полибия. См., например: *Нерсесянц В. С.* История политических и правовых учений. М., 2005, С. 88–91.

<sup>2</sup> *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. Т. 35. С. 21.

<sup>3</sup> *Быков Д.* Лекция: «СССР – страна, которую придумал Гайдар» // [http://gaidarovka-metod.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=435:q-q&catid=96:2011-10-11-09-44-01&Itemid=145](http://gaidarovka-metod.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=435:q-q&catid=96:2011-10-11-09-44-01&Itemid=145) (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>4</sup> Там же

<sup>5</sup> <http://rutube.ru/video/866aeb9e16d6f9f5aeeb7079d9bddcb1/> (дата обращения: 13.02.2016).

<sup>6</sup> *Теория государства и права: Курс лекций.* М., 1997. С. 561.

<sup>7</sup> *Государственное и административное устройство Германии.* Мюнхен; Бонн, 1994. С. 45.

*Т. Е. Грязнова\**

## **ПОЛИЦИЯ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВА: ВЗГЛЯД Б. Н. ЧИЧЕРИНА**

Проблема взаимоотношения индивида и власти имеет многовековую историю, в значительной степени определяя специфику правового порядка государств. Подлинным открытием в данной области стала, разработанная в период буржуазных революций XVII–XVIII вв. в рамках школы естественного права, либеральная теория прав человека. Принципы свободы и формального равенства, верховенства правового закона и неотъемлемых прав личности, разработанные классиками европейского либерализма, подверглись самому пристальному вниманию со стороны представителей российской юридической науки, послужив отправной точкой создаваемых ими концепций.

Так, одной из центральных категорий теории Б. Н. Чичерина является свобода, трактуемая как «основное определение человека, как разумного существа»<sup>1</sup>. В гражданском обществе свободная разумная воля становится источником прав личности. В то же время, подчиняясь гражданскому порядку, свобода необходимо подвергается стеснению. С одной стороны свобода и права лица ограничиваются свободой и правами других лиц; с другой – как гражданин государства человек приобретает определенные обязанности и его свобода стесняется во имя общего блага целого. Поэтому, делает вывод автор, «нет ни одного человеческого права, которое было бы безусловно неприкосновенным. Определение прав зависит от воли государства, которое имеет в виду не только свободу лиц, но и общее благо»<sup>2</sup>. Однако, поскольку свобода коренится в самой природе человека, возможно полное её развитие составляет одну из целей государства, наряду с обеспечением внешней и внутренней безопасности, учреждением законного порядка и т. д.

\* *Грязнова Татьяна Евгеньевна* – начальник кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент.

Определение границ государственного вмешательства в сферу гражданской свободы возможны, по Чичерину, посредством следующих основных гарантий: нормативного закрепления перечня личных и политических прав; наличия независимого и беспристрастного суда; запрета всех видов административного наказания; формирования четко отлаженной системы предупреждения и пресечения правонарушений.

Система предупреждения предусматривает предварительное изучение вопроса, определение уполномоченными на то государственными органами границ и условий той или иной деятельности, в связи с чем, ее эффективность автор связывает, в первую очередь, с компетентностью административных органов, профессионализмом и уровнем правосознания правоприменителей. «В системе пресечения действие предоставляется свободе, но пресекается, как скоро нарушены поставленные условия»<sup>3</sup>, – пишет Б. Н. Чичерин. Функционирование системы пресечения обеспечивается посредством органов полиции и суда.

Так как основными предметами ведения полиции являются охрана общественного порядка и обеспечение безопасности граждан, Б. Н. Чичерин различает полицию политическую и административную. «Первая имеет в виду безопасность государства от внутренних смут, вторая безопасность граждан»<sup>4</sup>, – поясняет свою мысль автор.

Статус политической полиции напрямую зависит от формы правления и политического режима того или иного государства. В государствах конституционного типа, характеризующихся наличием разделением властей, политической свободы, законности, гражданского общества, роль политической полиции минимизирована, а главной гарантией личной свободы является независимый и беспристрастный суд. Российская империя накануне XX столетия была далека от выше-названного идеала. Стремление российских подданных, не так давно обретших гражданскую свободу, к свободе политической в условиях крайне низкой общей и особенно правовой культуры народных масс, активной пропаганды уравнилельных идеалов радикальными приверженцами социалистических и коммунистических теорий обусловили чрезвычайно широкие полномочия политической полиции, значительное расширение системы ее органов.

Назначение административной полиции, по Б. Н. Чичерину, заключается в обеспечении безопасности «от людей» (охрана правопорядка, предупреждение и пресечение преступлений) и «от губительных явлений природы»<sup>5</sup> (борьба с пожарами, наводнениями и т. д.). Первое направление должно быть в компетенции полиции безопасности (общей полиции), второе – полиции благосостояния, которая подразделяется на пожарную, медицинскую и строительную. Причем, полиция безопасности должна находиться в тесном взаимодействии со всеми подразделениями полиции благосостояния и в случае необходимости оказывать ей немедленное содействие.

Важной проблемой Б. Н. Чичерин, впрочем, как и другие либеральные представители отечественной юриспруденции, считает проблему разграничения предметов ведения полиции безопасности и юстиции. Признавая их тесную связь, проистекающую из «столкновения» полиции с правами граждан, неизбежное в процессе предупреждения и пресечения разного рода правонарушений, автор весьма критично настроен в отношении подхода, характерного для ряда европейских либеральных мыслителей, в частности Р. Моля, убежденного в том, что полиция безопасности должна входить в систему судебных органов и именоваться предупредительной юстицией. Эта позиция, по мнению российского ученого, проистекает из ошибочной трактовки назначения полиции, которое заключается не в ограничении прав граждан, а в охране правопорядка, установленного госу-

дарством. Вторжение в область прав человека в данном случае не самоцель, а следствие противоправного поведения отдельных членов общества.

Для государств полицейских и их идеологов характерна другая крайность – стремление наделить полицию карательными функциями. «Соединение в одних руках полицейской власти с правом наказания ведет к распространению произвола на самые существенные права граждан»<sup>6</sup>, – убежден автор. Не случайно Б. Н. Чичерин исключительное значение придавал разделению властей, видя в нем главный гарант законности и свободы. Полиция, являясь органом исполнительной власти, должна произвести арест и доставить обвиняемого в суд; последнему принадлежит исключительное право вынесения приговора.

Поскольку охрана правопорядка, надзор за соблюдением законности и прав граждан составляет приоритетную задачу государства, постольку полиция должна обладать реальной и достаточной силой для выполнения своих функций. Оптимальный вариант Б. Н. Чичерин видит в централизованном штатном полицейском аппарате, подчиняющемся Министерству внутренних дел. Признавая возможность возложения ряда полицейских функций на органы земского и общинного самоуправления, Чичерин склонен рассматривать данную практику как малоэффективную и чреватую усилением административного контроля. «В интересах как государства, так и местного самоуправления желательно... отделение полиции от общинного управления, с предоставлением первой агентам правительства»<sup>7</sup>, – заключает автор.

В целом, следует отметить, что полицейская тематика не являлась предметом специальных научных исследований Б. Н. Чичерина. Она интересовала ученого лишь в той мере, в какой была связана с воплощением его политического идеала – правового конституционного государства. Отсюда – стремление к четкому обозначению места полиции в механизме государства, определение ее структуры и компетенции. Отдавая дань исторической традиции, автор оставляет за полицией достаточно широкий круг предметов ведения. Однако заслуживает внимание стремление юриста существенно уменьшить полномочия полиции политической, акцентировать внимание на необходимости профессионализации собственно полицейской деятельности в рамках полиции безопасности, приоритетной задачей которой должно стать предупреждение и пресечение правонарушений в целях охраны свободы и прав граждан.

© Грязнова Т. Е., 2016

<sup>1</sup> Чичерин Б. Н. *Философия права*. М., 1900. С. 53, 105.

<sup>2</sup> Чичерин Б. Н. *Курс государственной науки*. Ч. I. М., 1894. С. 35.

<sup>3</sup> Чичерин Б. Н. *Общее государственное право* / Под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. М., 2006. С. 358.

<sup>4</sup> Там же. С. 476.

<sup>5</sup> Там же. С. 477.

<sup>6</sup> Там же. С. 478.

<sup>7</sup> Там же. С. 480.

## ПОЛИЦИЯ В МЕХАНИЗМЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

В процессе политико-правовых и экономических реформ российского общества основную роль играет механизм государства, представляющий собой совокупность государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций, государственных предприятий и учреждений. В свою очередь, центральным звеном государственного механизма является государственный аппарат, структурными элементами которого выступают глава государства, органы законодательной, исполнительной, судебной власти, а также контрольно-надзорные органы.

Под механизмом демократического государства следует понимать систему государственных органов, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества, в основе взаимодействия и функционирования которых находятся принципы признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, верховенства права и разделения властей.

Очевидно, что демократический государственный режим современной России характеризуется не только реальным утверждением прав и свобод человека и гражданина, функционированием рыночных отношений, и другими позитивными результатами, но и рядом сложных проблем, требующих безотлагательного решения. Среди них нарушения правопорядка и законности, высокий уровень преступности, посягающей не только на права и законные интересы отдельных граждан, но и на национальную безопасность всего государства, создающих угрозы фундаментальным демократическим принципам.

В этих условиях, на государственные органы, составляющие в своей совокупности и единстве механизм российского государства, возлагается выполнение многих важнейших задач, в том числе обеспечение и охрана прав, свобод и законных интересов граждан, общественного порядка и борьба с преступностью.

Актуальной задачей является необходимость совершенствования финансового, банковского, налогового, таможенного законодательства, поддерживать частное предпринимательство и противодействовать экономическим правонарушениям, усилить государственный контроль за экономической сферой в целом. В рамках государственного механизма следует создать обновленную правовую базу организации и деятельности судов и органов юстиции. Необходимо обеспечить реальную независимость судей, оптимизировать работу суда присяжных, выработать критерии адекватного применения заключения под стражу как меры государственного принуждения.

Развитие демократического правового государства в России во многом зависит от деятельности органов внутренних дел. Поэтому бесспорным фактом является необходимость повышения эффективности правоохранительной деятельности. В связи с этим в 2011 г. была проведена масштабная реформа орга-

---

\* Кудрявцев Юрий Анатольевич – доцент кафедры экономической безопасности и управления социально-экономическими процессами Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

нов внутренних дел, кульминацией которой явилось принятие и вступление в силу с 1 марта 2011 г. Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

В Российской Федерации органы внутренних дел, входящие в состав Министерства внутренних дел являются структурными подразделениями исполнительной власти. Такая точка зрения получила значительное распространение не только в литературе, но и в действующем законодательстве. Так, ст. 4 ФЗ «О полиции», содержащая определение этой составной части ОВД, констатирует, что «полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел».

Говоря о месте органов полиции в механизме демократического государства, следует проанализировать, по нашему мнению, два направления. Во-первых, какие юридические гарантии и принципы демократии реализуются с помощью полиции, и каким образом это происходит. Во-вторых, представляется необходимым отметить и то, как органы полиции, в свою очередь, осуществляя возложенные на них задачи, следуют этим принципам.

Механизм функционирования полиции в современной России определяется в первую очередь Федеральным Законом «О полиции». В данном документе закреплены базовые демократические принципы, реализация которых возложена на органы полиции (ст. 5–10): 1) соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина; 2) законность; 3) беспристрастность; 4) открытость и публичность; 5) общественное доверие и поддержка граждан; 6) взаимодействие и сотрудничество.

Место и роль органов полиции в системе органов государственного управления, исполнительной власти в период формирования демократического режима определяется их функциональным статусом. В свою очередь функции полиции предопределяют задачи, посредством которых достигаются стоящие перед полицией целевые установки.

Одной из первоочередных задач государства является обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Развитие системы мер, обеспечивающих соблюдение и защиту прав и свобод человека, формирование соответствующей правовой базы, укрепление независимости судебной власти, совершенствование правоохранительных структур и т. д. позволяют государству рассматривать себя равным субъектом мирового сообщества.

Государство, выделяя сферу прав и свобод граждан, возлагает на все ветви государственной власти обязанность защищать и охранять эти права и свободы, в том числе и на исполнительную власть в лице органов внутренних дел. В ст. 1 ФЗ «О полиции» закреплено основное назначение полиции: защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан и иных лиц, противодействие преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности. Данная норма раскрывается в других статьях Закона. Так, например, одним из основных направлений деятельности полиции признается защита личности, государства от противоправных посягательств (ч. 1 ст. 2 ФЗ «О полиции»).

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина органами полиции, предполагает не только мероприятия по их охране и защите, но и соблюдение прав и свобод человека и гражданина самими сотрудниками, которое в свою очередь связано с пониманием сотрудниками их значимости как общественной ценности; уважением к правам и свободам человека и гражданина; формированием определенных нравственных установок на признание прав и свобод человека в качестве естественных.

Полиции в своей детальности обязана руководствоваться другим фундаментальным принципом демократического правового государства – принципом верховенства права. При этом сама деятельность полиции должна быть направлена на поддержание в государстве режима законности, то есть точного и неуклонного исполнения и соблюдения требований действующего законодательства всеми субъектами права.

В рассматриваемом контексте актуальной является проблема рационального сочетания императивных и диспозитивных методов воздействия на правонарушителей. Следует согласиться с мнением В. Н. Кудрявцева, который говорит, что, «усиливая нажим на преступников, в том числе и путем повышения мер наказания, никак нельзя пренебрегать демократическими институтами, выработанными в сфере уголовной юстиции мировой практикой. Нельзя отступать от идеи законности даже в «мелочах»<sup>1</sup>.

В рамках механизма демократического государства полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами. Так, в пределах своих полномочий полиция может оказывать содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка, а также оказывать поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка. При этом государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица, в свою очередь, должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей.

Фундаментом демократического государства, деятельности всех государственных, общественных и частных учреждений является общественный порядок, предполагающий также общественную безопасность. Ослабление общественного порядка и безопасности отрицательно сказывается на управлении экономикой, финансами, культурой, образованием, социальным обеспечением и т. п., без должного функционирования которых существование демократического государственного (политического) режима невозможно. «Государство, – писал известный русский государствовед А. Д. Градовский, – есть оседлая и организованная масса лиц и общественных союзов, живущих на определенной территории и подчиненных одной верховной власти, облеченной правами законодательства, суда и управления для обеспечения юридического порядка и общих условий благосостояния»<sup>2</sup>.

Таким образом, место и роль полиции в механизме демократического государства определяется ее функциональным статусом. Сотрудники полиции, с одной стороны, обязаны содействовать укреплению законности и правопорядка и препятствовать совершению правонарушений во всех социальных сферах. При этом в процессе правоприменительной деятельности могут использоваться методы принудительного воздействия, ограничивающие права и свободы граждан. С другой стороны, деятельность полиции направлена на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Сочетание названных функциональных направлений в деятельности полиции предполагает, что сотрудники должны использовать принудительные меры воздействия исключительно в случаях предусмотренных законодательством, в рамках предусмотренных законом процедур. При этом целью правоприменительной деятельности является обеспечение интересов общества в целом и защита законопослушных граждан от противоправных посягательств.

<sup>1</sup> Кудрявцев В. Н. Законность: содержание и современное состояние. // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 9.

<sup>2</sup> Градовский А. Д. Курс общего государственного права (Лекции). СПб., 1879–1880. С. 1.

*В. А. Лигарова\**

## **УНИВЕРСАЛЬНОСТЬ РОЛИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВА**

Механизм государства обычно понимается как система институтов, принимающих участие в осуществлении функций государства. При этом производится четкое разграничение между, во-первых, институтами, осуществляющими функции государства посредством реализации государственно-властных полномочий, во-вторых, институтами, осуществляющими функции государства без использования государственно-властных полномочий в силу их отсутствия и, в-третьих, институтом, осуществляющим функции государства опосредованно через своих представителей в государственных органах.

К первой группе институтов относится государственный аппарат, включающий в свою структуру органы государственной власти. Ко второй группе относятся коммерческие и некоммерческие организации, участвующие в осуществлении функций государства. К третьей группе относится такой факультативный элемент механизма государства, как партия парламентского большинства. Этот элемент функционирует в механизме государства только в том случае, когда в парламенте победившая на выборах партия имеет возможность принять любой закон вопреки воле других парламентских партий. «Уникальность партии парламентского большинства (правлящей партии) заключается в том, что при осуществлении своих парламентских и правотворческих функций, партия выступает не только от имени своих членов (это было бы опрометчиво хотя бы с позиции будущих предвыборных кампаний), а от имени всего общества, осуществляя в полной мере представительскую функцию»<sup>1</sup>. Сразу отметим, что так называемая «парламентская коалиция» элементом механизма государства выступать не может в силу лишь ситуативного единства интересов.

Особое место в структуре механизма государства занимают правоохранительные органы, составляющие также и субъектный состав правоохранительной системы. Обычно правоохранительные органы в теоретико-правовой науке относят к государственному аппарату. Это вполне справедливо, так как именно правоохранительные органы выступают базовым элементом аппарата принуждения, осуществляя при этом государственную власть с потенциальным и реальным использованием силовых средств воздействия на правонарушителей.

В структуру правоохранительных органов Российской Федерации следует включать Министерство внутренних дел, Федеральную службу безопасности, Федеральную службу РФ по контролю за оборотом наркотиков, Прокуратуру РФ и Следственный комитет РФ. Нередко к правоохранительным органам относят Министерство по чрезвычайным ситуациям, Федеральную налоговую службу, Федеральную таможенную службу, а также две федеральные службы, находящиеся в ведении Министерства юстиции РФ – Федеральную службу ис-

\* Лигарова Виктория Александровна – старший преподаватель кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

полнения наказаний и Федеральную службу судебных приставов. Особое место отводят в этой системе органам судебной власти. Однако предмет исследования в рамках данной статьи не предполагает принципиальность дискуссии относительно оснований включения или не включения государственных органов в число правоохранительных.

Осуществляя свою деятельность, правоохранительные органы осуществляют государственную власть, между тем, не во всех случаях. Так, в структуру всех правоохранительных органов входят государственные учреждения. В структуру Министерства внутренних дел РФ, например, включены образовательные учреждения, научно-исследовательские, медико-санитарные и санаторно-курортные организации. Организационно-правовая форма соответствующих организаций предусмотрена гражданским законодательством и не предполагает осуществление государственно-властной деятельности. Так, в п. 6 Устава Санкт-Петербургского университета МВД России закреплено, что «Университет является юридическим лицом, находится в ведомственном подчинении МВД России и имеет организационно-правовую форму федерального государственного казённого учреждения (некоммерческой организации)»<sup>2</sup>. Аналогичные подразделения находятся в ведении других правоохранительных органов.

В функциональном подчинении Министерству внутренних дел России находится также ряд коммерческих организаций. Пункт 1.4. Устава федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации (ФГУП «Охрана») устанавливает, что «Предприятие находится в ведомственном подчинении Министерства внутренних дел Российской Федерации, осуществляющего координацию, контроль и регулирование его деятельности»<sup>3</sup>. В отличие от некоммерческих, деятельность коммерческих организаций направлена на получение прибыли. Так, п. 2.1 Устава ФГУП «Охрана», закрепляются цели его деятельности: «2.1.1. Охрана объектов различных форм собственности, в том числе подлежащих государственной охране, обеспечение их защиты от противоправных посягательств. 2.1.2. Решение социальных задач. 2.1.3. Выполнение работ и оказание услуг для нужд МВД России. 2.1.4. Получение прибыли. 2.1.5. Использование имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Таким образом, правоохранительные органы включены в структуру механизма государства не только в качестве носителей государственно-властных полномочий, но и в качестве иных элементов – государственных предприятий и государственных учреждений. При этом в отношении подведомственных коммерческих и некоммерческих организаций правоохранительные органы осуществляют государственно-властное воздействие, фактически используя такие организации в качестве дополнительного средства реализации государственно-властных полномочий.

© Лигарова В. А., 2016

<sup>1</sup> Кузьмин А. В., Терских И. Ю. Проблемы правосубъектности гражданского общества // Правовой статус и правосубъектность лица: теория, история, компаративистика: Материалы VIII международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 14–15 декабря 2007 г. / Под общ. ред. Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник: В 2 ч. Ч. II. СПб., 2007. С. 78–79.

<sup>2</sup> Приказ МВД России от 15 мая 2015 года № 603 «Об утверждении Устава федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Официальный сайт Санкт-Петербургского университета МВД России –

<http://www.univermvd.ru/files/other-files/Уставуниверситета150620.pdf> (дата обращения: 12.02.2016).

<sup>3</sup> Приказ МВД РФ от 13 мая 2011 года № 367 «О некоторых вопросах организации деятельности федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 1 октября 2015 г.) // Российская газета. 2011. 6 июля; Официальный интернет-портал правовой информации – [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 3.11.2015).

<sup>4</sup> Приказ МВД РФ от 13 мая 2011 года № 367 «О некоторых вопросах организации деятельности федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 1 октября 2015 года) // Российская газета. 2011. 6 июля; Официальный интернет-портал правовой информации – [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 3.11.2015).

*В. С. Бялт\**

## **МЕСТО ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВА**

В рамках проводимой в России административно-правовой реформы вопросы в области структуры государственного механизма и места в нем отдельных государственных органов нуждаются в подробном комплексном исследовании с позиции анализа и систематизации имеющихся научных знаний, а также в свете выработки путей повышения эффективности функционирования государственных органов. Президент России В. В. Путин не случайно подчеркивает важность дальнейшего совершенствования государственного механизма в аспекте оптимизации структуры государственного аппарата и повышения качества выполнения государственными служащими своих функциональных обязанностей<sup>1</sup>. С точки зрения реализации правоохранительной функции государства существенное значение имеют органы внутренних дел как составной элемент государственной правоохранительной системы. Именно органы внутренних дел в силу специфики своей деятельности наиболее тесно взаимодействуют с населением, что во многом обуславливает формирование в обществе отношения к правоохранительной системе с позиции доверия граждан к власти в сфере охраны и защиты их прав и свобод. Таким образом, исследование вопросов, связанных с местом и ролью органов внутренних дел в механизме государства, представляется весьма актуальным.

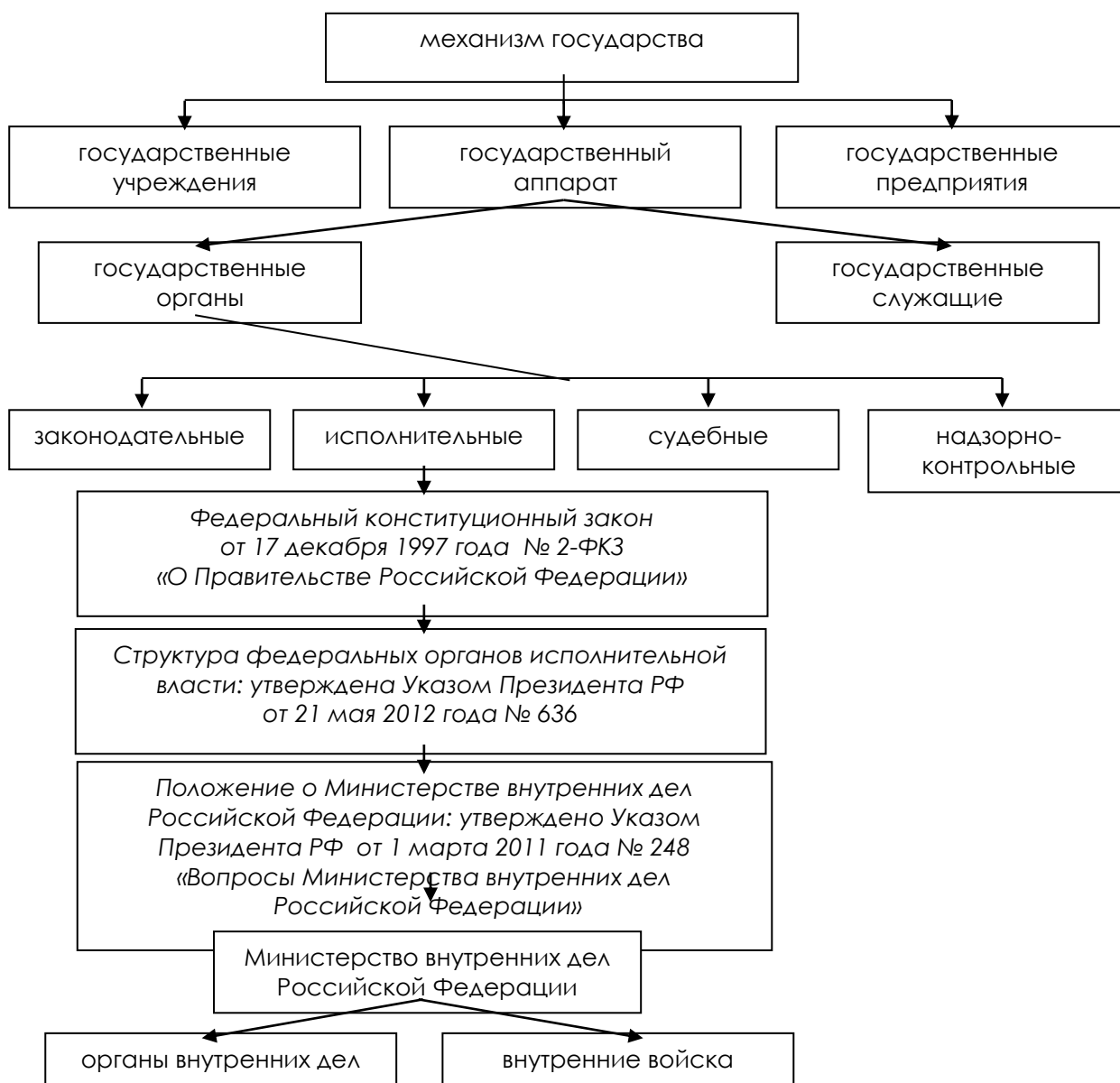
Современная наука выделяет два основных подхода к пониманию механизма государства. Одни ученые правоведы рассматривают механизм государства в узком смысле, отождествляя его с понятием государственного аппарата<sup>2</sup>, другие, что по нашему мнению вполне обосновано, придерживаются традиционного широкого подхода, согласно которому механизм государства включает в себя помимо государственного аппарата, также государственные учреждения и государственные предприятия<sup>3</sup>.

Применяя логический прием дедукции можно выстроить следующую цепочку, которая позволит выявить непосредственное место органов внутренних дел в механизме государства. Государственный аппарат, как основной элемент механизма государства можно представить в виде совокупности государственных

---

\* *Бялт Виктор Сергеевич* – доцент кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

ных органов и государственных служащих, с помощью которых осуществляются управленческие функции государства. Среди видов государственных органов следует выделить исполнительные, реализующие исполнительную ветвь власти в государстве, которую осуществляет Правительство Российской Федерации<sup>4</sup>. Согласно структуре федеральных органов исполнительной власти<sup>5</sup> Министерство внутренних дел Российской Федерации является составным элементом Правительства Российской Федерации, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации. В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации<sup>6</sup> его условно можно представить в виде двух элементов – органы внутренних дел (основной наиболее объемный элемент) и внутренние войска МВД России. Обобщая вышеизложенное, место органов внутренних дел в механизме государства схематично можно представить следующим образом.



Вместе с тем полагаем, что в рамках повышения эффективности функционирования механизма государства вполне обоснованным представляется реализация следующих предложений, направленных на совершенствование деятельности органов внутренних дел как исполнительного государственного органа:

– следует продолжить осуществление административно-правовой реформы системы МВД России, связанной с перераспределением функциональных обязанностей сотрудников органов внутренних дел;

– необходимо развивать институт общественного контроля за работой органов внутренних дел, а также кардинально изменить систему критериев оценки их деятельности, основным из которых должна стать степень удовлетворенности населения работой сотрудников органов внутренних дел;

– целесообразно внести изменения и дополнения в действующее законодательство, направленные на усиление социальной и правовой защищенности сотрудников органов внутренних дел, одновременно с ужесточением их ответственности за халатное и недобросовестное отношение к служебным обязанностям;

– безусловно, следует развивать и совершенствовать систему воспитательной работы в органах внутренних дел, поскольку от формирования профессионально-нравственных качеств у сотрудников органов внутренних дел непосредственно зависит качество выполнения ими своих служебных обязанностей.

Таким образом, резюмируя вышеизложенное можно констатировать следующее:

– изучение вопросов, касающихся места органов внутренних дел в механизме государства, а также их роли имеет важнейшее значение в свете комплексного административно-правового анализа правоохранительной системы государства;

– органы внутренних дел, относясь по функциональному назначению к исполнительным государственным органам, являются составной частью такого важнейшего элемента механизма государства как государственный аппарат;

– на наш взгляд предложенный перечень предложений по совершенствованию деятельности органов внутренних дел, может способствовать повышению эффективности функционирования механизма государства в аспекте достижения целей и решения задач, стоящих перед государством, которые определяются его функциями.

© Бялт В. С., 2016

<sup>1</sup> См. подробнее: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года // Российская газета, 2014, 5 декабря.

<sup>2</sup> Черданцев А. Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 1999. С. 136; Марченко М. Н. Теория государства и права: Учебник. М., 2014. С. 344.

<sup>3</sup> Григонис Э. П. Механизм государства: теоретико-правовой аспект: Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000. С. 34; Касаева Т. В. Роль государственных служащих в механизме российского государства: вопросы теории: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 57; Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. М., 2013. С. 86; Теория государства и права: Учебник для бакалавров. М., 2014. С. 132.

<sup>4</sup> Статья 11. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года) // Российская газета. 1993. 25 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2009. № 1. Ст. 1,2; 2014. № 6. Ст. 548. Ст. 55; ФКЗ от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. 23 мая 2015 года) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2015. № 21. Ст. 2979.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 21 мая 2012 года № 636 «О Структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 21 июля 2015 года) // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754; 2015. № 30. Ст. 4571.

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 1 марта 2011 года № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 12 сентября 2015 года) // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334; 2015. № 37. Ст. 5129.

## **ЗАРОЖДЕНИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ ИЕРАРХИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ПОСТРОЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА**

Статья 10 Конституции РФ в качестве одной из Основ конституционного строя страны провозглашает принцип разделения властей при построении системы государственных органов. Этот принцип настолько популярен практически во всех информационных ресурсах, от желтой прессы до научных изданий, что большинству членов общества просто неизвестно, можно ли выстроить государственный аппарат как-то иначе. А между тем принцип разделения властей является относительно новым не только в нашей стране, но и во всем мире. Более того, этот принцип является искусственным, не свойственным основному признаку государственной власти – ее суверенитету. При этом, при организации системы государственных органов ведущую роль играет внутренний признак суверенитета государственной власти – ее верховенство на всей подвластной территории<sup>1</sup>. Это верховенство предполагает не только концентрацию всей полноты государственной власти в рамках государственного аппарата в целом, но и наличие единого носителя этого верховенства среди самого набора государственных органов. Во многом, это становится очевидным, если взглянуть на генезис государства не умозрительно, но в разрезе истории конкретных народов, где первоначально государственная власть ассоциируется с конкретной персоной князя, короля, царя и т. п. Более того, можно утверждать, что дальнейшее растворение властных полномочий среди набора государственных органов обусловлено необходимостью их разделения, которая, в свою очередь, вытекает из характеристики власти как таковой, о чем будет сказано позднее. На настоящем этапе следует лишь констатировать, что если верховный носитель государственной власти находит способ удержания набора властных полномочий, обеспечивающих его верховенство над всеми остальными государственными органами на всей территории государства, то мы имеем дело с единым государством и государственным аппаратом, построенным на основе иерархического принципа, согласно которому все властные полномочия нижестоящих органов являются делегированными лично либо опосредовано органом высшим. Если же нет, то мы наблюдаем либо замену высшего органа другим центральным органом государственной власти, либо утрату верховенства центрального госаппарата на какой-либо территории.

Таким образом, именно иерархический принцип построения системы государственных органов является наиболее логичным и естественным. При этом, как ни странно, в разрезе соотношения властных полномочий центральных и местных государственных органов, он вполне применим и к системе разделения властей, если все три ветви власти рассматривать как единый высший государственный орган, в рамках которого лишь распределены властные полномочия.

В настоящее время в научной литературе существует множество подходов к определению власти вообще и государственной власти в частности, однако, на наш взгляд, следует исходить из наиболее общего, сформулированного М. Вебером, определения власти как способности определять поведение других

---

*\* Ларионов Алексей Николаевич – доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Южного федерального университета (Ростов-на-Дону), кандидат юридических наук.*

людей даже против их воли<sup>2</sup>. При этом государственная власть, как и любая другая власть, предполагает возможность воплощения воли ее носителя в поведение подвластных субъектов, в связи с чем стремится к тому, чтобы воля эта воплощалась наиболее полно и детально. Однако, так как властные повеления выполняются подвластными субъектами, которые являются человеческими личностями, эти повеления подлежат неизбежному, намеренному или ненамеренному, преломлению при их осмыслении исполнителями. Это приводит к преднамеренному или непреднамеренному искажению воли носителя власти при ее воплощении, что, несомненно, вызывает неудовлетворенность носителя власти, когда ему становятся известны результаты воплощения его властных повелений. Из этого, с одной стороны, неизбежно вытекает постоянное стремление носителя власти усовершенствовать механизм исполнения его повелений, что, одновременно, порождает организацию системы регулярного или периодического контроля и установление ответственности исполнителя за неисполнение или ненадлежащее исполнение властного повеления, а, с другой стороны, либо приводит исполнителя к необходимости наиболее полного осмысления и исполнения полученного властного повеления, либо к стремлению скрыть образовавшееся искажение властной воли.

Таким образом, искажение властной воли исполнителем является той причиной, которая побуждает носителя власти непосредственно участвовать в ее воплощении, прежде всего, с целью контроля за поведением подвластного субъекта. Применительно к власти государственной такое непосредственное участие выражается в посредничестве государственного аппарата в тех или иных общественных отношениях, которое в самом минимальном размере выражается в правовом регулировании наиболее значимых для власти общественных отношений, а в наиболее полной – в форме правоприменения, осуществляемого государственными органами. С ростом же количества общественных отношений, подлежащих государственному посредничеству и расширением государственного влияния на все большее количество сфер человеческой жизнедеятельности, что также является следствием воплощения в жизнь внутреннего принципа суверенитета государственной власти, личное участие высшего государственного органа в этом посредничестве, как в форме издания индивидуальных правовых актов, так и в форме непосредственного правоприменения, становится физически невозможным. Это побуждает высший государственный орган заменить индивидуальное правовое регулирование нормативным, а непосредственное правоприменение – опосредованным, что выражается в создании системы нижестоящих государственных органов и в делегировании им части своих властных полномочий. При этом разными путями, но чаще всего методом проб и ошибок, государственная власть порождает распределение властных полномочий на всю территорию страны путем учреждения более или менее однотипной системы административно-территориального деления и формирования в административно-территориальных единицах подконтрольных центру местных государственных органов, компетенция которых ограничена указанной территорией, для осуществления контроля за деятельностью которых и координации их деятельности в центре учреждаются центральные органы, специализирующиеся либо на конкретных сферах правоприменения (имеющих круг подведомственных дел), либо осуществляющих правоприменение в правоотношениях с участием определенного круга лиц (имеющих круг подведомственных лиц). При дальнейшем росте нагрузки на центральный государственный аппарат возникает потребность в налаживании взаимодействия уже самих центральных специализированных органов, в связи с чем учреждаются централь-

ный орган общей компетенции. Аналогичное усложнение происходит и на уровне административно-территориальных единиц. Однако, во всех случаях вся властная вертикаль неизбежно концентрируется в лице высшего государственного органа как в юридическом носителе всей полноты государственной власти и воплощении ее суверенитета.

Таковы основные теоретические закономерности, описывающие зарождение и эволюцию иерархической системы построения государственного аппарата, которые, для своего подтверждения, несомненно, нуждаются в обосновании конкретными историко-правовыми примерами, что будет сделано автором доклада в следующий раз.

© Ларионов А. Н., 2016

---

<sup>1</sup> *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 347.

<sup>2</sup> *Серегин А. В.* Общее учение о государстве и праве. Ростов-н/Д., 2012. С. 192–195; *Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Мамычев А. Ю.* Теория государства и права. Ростов-н/Д., 2010. С. 215–216; *Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Тимошенко И. В., Шапсугов Д. Ю.* Теория государства и права. М.; Ростов-н/Д., 2003. С. 270–288.

*Е. А. Макарова\**

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТЕ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ**

Организация управления в условиях чрезвычайной ситуации (далее – ЧС) в Российской Федерации базируется на принципах сочетания комплексных мероприятий, проводимых местными органами управления административно-территориальных образований, отдельных объектов народного хозяйства, и отраслевых специализированных мер, принимаемых Министерством по чрезвычайным ситуациям (далее – МЧС) и его территориальными органами. Для управления всем комплексом подобных работ на всех уровнях административно-территориальной системы страны, ведомствах и объектах народного хозяйства специально создаются комиссии по чрезвычайным ситуациям (российская, краевые, областные, муниципальные, ведомственные и объектовые). Во главе подобных комиссий назначаются первые заместители Правительства РФ, глав администраций соответствующего уровня, ведомств и руководителей объектов. Именно эти органы организуют и осуществляют основной комплекс работ по мероприятиям в условиях чрезвычайной ситуации.

На региональном уровне органами управления, специально созданными для решения вопросов гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, являются региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, которые созданы в каждом субъекте федерации для осуществления полномочий МЧС России<sup>1</sup>.

Организационными мероприятиями на федеральном и региональном уровнях обеспечивается заблаговременная разработка и планирование действий органов управления, сил и средств, всего персонала объектов при угрозе возникновения и возникновении ЧС<sup>2</sup>. Такие мероприятия включают в себя прогно-

---

\* *Макарова Елена Александровна* – доцент кафедры истории государства и права Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого, кандидат исторических наук, доцент.

зирование последствий возможных ЧС и разработку планов действий, создание и оснащение центра (пункта) управления объектом, создание специальной комиссии по устойчивости и организации ее работы. Для эффективной работы созданных структур разрабатываются инструкции по снижению опасности возникновения аварийных ситуаций, безаварийной остановке производства, локализации аварий и ликвидации последствий, а также по организации восстановления нарушенного производства. Кроме этого в комплекс мероприятий обязательно должны включаться подготовка и обучение руководящего состава и персонала соблюдению мер безопасности, порядку действий при возникновении ЧС.

Система организационных мероприятий должна включать в себя и меры локализационного характера, такие как подготовку сил и средств для локализации аварийных ситуаций и восстановления производства, подготовку эвакуации населения из опасных зон, определение размеров опасных зон вокруг потенциально опасных объектов, организацию медицинского наблюдения и контроля за состоянием здоровья лиц, получивших дозы облучения.

Федеральные органы исполнительной власти, имеющие специально подготовленные и аттестованные в установленном порядке силы и средства для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, используют их в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вводят режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций согласно установленным принципам.

Для управления силами и средствами при ликвидации чрезвычайных ситуаций создается система управления – совокупность функционально связанных органов управления, пунктов управления, систем связи, оповещения, комплексов средств автоматизации, а также автоматизированных систем, обеспечивающих сбор, обработку и передачу информации<sup>3</sup>. В управляющие органы в условиях ЧС входят координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, а также создаваемые на период ликвидации ЧС структуры (оперативные штабы ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – оперативные штабы), оперативные группы), предназначенные для руководства силами и средствами, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, привлекаемых для предупреждения и ликвидации ЧС.

Оперативный штаб ликвидации чрезвычайных ситуаций создается для организации и обеспечения постоянного управления подчиненными силами, организации и поддержания взаимодействия с органами управления и силами Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее РСЧС) при ликвидации ЧС, а также многостороннего обеспечения работ по ликвидации ЧС. Работа оперативных штабов ликвидации и оперативных групп организуется по решению соответствующих руководителей.

Оперативные группы предназначены для оперативного реагирования на ЧС и происшествия на соответствующих территориях, а также для управления подчиненными силами и средствами непосредственно в районе ЧС в соответствии с решениями руководителя работ по ликвидации ЧС. Пункты управления подразделяются на повседневные (основные), запасные, подвижные, воздушные и пункты управления – дублиеры и предназначены для размещения и обеспечения деятельности органов управления, в том числе при ликвидации ЧС и про-

исшествий.

Для организации и обеспечения устойчивого управления силами функциональных и территориальной подсистем РСЧС, организации и поддержания взаимодействия между органами управления и силами при ликвидации ЧС, а также всестороннего обеспечения работ по ликвидации ЧС решением руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации может быть организована работа оперативного штаба (иной аналогичной структуры) как рабочего органа комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности субъекта Российской Федерации<sup>4</sup>. В этом случае оперативный штаб территориального органа МЧС России включается в состав оперативного штаба субъекта. Руководитель оперативного штаба субъекта РФ назначается решением руководителя органа исполнительной власти субъекта. К работе в составе оперативного штаба обязательно привлекается руководящий состав или специалисты организации, на территории которой произошла чрезвычайная ситуация.

В целях повышения устойчивости и обеспечения постоянства управления при возникновении чрезвычайных ситуаций, заранее, в режиме повседневной деятельности, определяются (как правило, на месяц) дежурные расчеты (смены) с определением конкретного состава оперативного штаба. Численность оперативного штаба может составлять до 30 человек. В состав смен могут включаться члены комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности муниципального образования, руководители служб и организаций, а также специалисты предприятий, организаций и учреждений, необходимые для выработки решений по локализации и ликвидации ЧС.

Таким образом, важным условием успешного руководства мероприятиями, проводимыми органами управления в условиях чрезвычайной ситуации, является организация взаимодействия между всеми органами федерального, регионального и местного уровней, которые вовлекаются в систему предотвращения и для ликвидации ЧС. Основой такого взаимодействия является управленческая деятельность, направленная и согласованная по целям, задачам, месту, времени и способам действий на всех этапах предупреждения и ликвидации ЧС.

© Макарова Е. А., 2016

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 года) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5295/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/) (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>2</sup> Калина Е. С. Системный подход к защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций как сфере государственного управления // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 1 (4). С. 58.

<sup>3</sup> Владимиров В. А. Роль государства в защите человека. Российская Служба Спасения и ее место в системе национальной безопасности // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2012. № 1. С. 227.

<sup>4</sup> Приказ МЧС России от 26 октября 2012 года № 640 «О мероприятиях по организации оперативного управления МЧС России при реагировании на чрезвычайные ситуации» // <http://53.mchs.gov.ru/upload/site11/files/c83ee7929a678ca263c67471ecb3fcdf.pdf> (дата обращения: 10.02.2016).

## ВНУТРЕННИЕ ВОЙСКА МВД РОССИИ КАК ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВА

Хотелось бы начать с определения *механизма государства*, под которым понимается система государственных органов и организаций, действующих в соответствии с едиными, законодательно закрепленными и установленными принципами, и необходимую для реализации государственной власти, выполнения ее функций и решения государственных задач. Среди признаков механизма государства выделяют: определенную систему государственных органов, основанную на конституционном принципе разделения властей в организации и деятельности государственного аппарата; сложную организационную структуру; наличие обратной связи между функциями государства и государственным механизмом; решение задач по обеспечению управления государством и выполнению государственных функций.

В сегодняшней России в свете ожидаемых выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Президента РФ на ведущее место среди задач, которые требуют своего решения, вышли проблемы внутренней безопасности и устойчивой политической стабильности. При решении указанных задач первостепенное значение приобретает силовой способ решения указанных проблем по недопущению возникновения террористических актов, чрезвычайных ситуаций, нарушения законности и правопорядка.

Одним из таких элементов обеспечения механизма государства выступают внутренние войска МВД России, которые выполняют задачи определенные российским законодательством на основе принципов законности<sup>1</sup>, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, единоначалия и других, и установленных Федеральным законом «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Внутренние войска при осуществлении государственных функций по обеспечению внутренней безопасности государства, выступают фактором внутренней стабильности, средством поддержания условий для нормального экономического и культурного развития общества и государства.

Правовыми основами деятельности внутренних войск является система корреспондирующих по вертикали и по горизонтали, изданных различными органами государственной власти, имеющих построение по юридической силе и направленности нормативных правовых актов, обеспечивающих функционирование внутренних войск, реализацию стоящих перед ними задач и функций.

Внутренние войска, входящие систему МВД России занимают достойное место в системе обеспечения национальной безопасности, они предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств.

Внутренние войска включены в общую систему вооруженной защиты государства, тем самым они выступают как специфический вид войск, их предназначение строится на силовой защите безопасности государства, прав гражд-

---

\* Шеншин Виктор Михайлович – преподаватель кафедры конституционного и административного права Санкт-Петербургского военного института внутренних войск МВД России, кандидат юридических наук.

дан, они действуют исключительно на территории Российской Федерации, в отличие от Вооруженных Сил.

В сферу деятельности внутренних войск входят функции по обеспечению безопасности населения, защите всех форм собственности, предупреждению и пресечению преступных проявлений, политического экстремизма и терроризма, поддержанию общественного порядка и эффективному решению служебно-боевых задач в регионах межнациональных конфликтов. Они принимают участие в охране общественного порядка на улицах и других территориях городов и населенных пунктов субъектов Российской Федерации. Под охраной внутренних войск находятся важные государственные объекты, в том числе предприятия ядерной энергетики.

Управление внутренними войсками, организация их деятельности, осуществляется Министерством внутренних дел Российской Федерации, которое наделено полномочиями по обеспечению безопасности личности, общества и государства. Вследствие этого внутренние войска активно участвуют в реализации большинства основных задач МВД России, таких как:

- разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;
- совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;
- обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;
- предупреждение и пресечение административных правонарушений;
- обеспечение охраны общественного порядка.

Внутренние войска являются основной силовой составляющей МВД, а также решающей силой, выполняющей функции обеспечения внутренней безопасности государства в мирное время и решения отдельных задач обороны страны в военное время, поскольку в «каждом государстве проблема обеспечения внутренней безопасности силовыми методами при возникновении внутренних социальных конфликтов относится к числу наиболее важных»<sup>2</sup>.

В настоящее время на них возложены следующие задачи: участие совместно с органами внутренних дел МВД России в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения; участие в борьбе с терроризмом и обеспечении правового режима контртеррористической операции; охрана важных государственных объектов и специальных грузов; участие в территориальной обороне Российской Федерации; оказание содействия пограничным органам Федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации.

Для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств военнослужащие внутренних войск имеют право применять физическую силу, специальные средства, оружие, боевую и специальную технику в случаях и порядке, установленных законом.

Таким образом, отметим, что внутренние войска выступают как необходимый на сегодня элемент механизма государства, правовой основой деятельности которого является Конституция РФ и принятые в соответствии с ней иные нормативные правовые акты.

Представляется важным определить условия и основные направления повышения эффективности деятельности внутренних войск в системе обеспечения национальной безопасности. Внутренним войскам необходимо соответ-

ствовать предъявляемым к ним требованиям реальности и трансформироваться в соответствии с изменениями, происходящими в государстве.

Формирование правового режима власти меняет взаимоотношения внутренних войск с государственными структурами. Это возможно вследствие: четкого законодательного определения предназначения внутренних войск и пределов их применения; недопущением использования внутренних войск для выполнения не свойственных им функций, особенно как средства разрешения противоречий между различными политическими силами; воспитанием патриотизма, внедрением социально-политических и нравственных ценностей в сознание военнослужащих; понятным правовым определением статуса военнослужащих; оптимальным и постоянным учетом интересов внутренних войск; проведением политики, исключающей возможность необходимости нажима со стороны внутренних войск на власть для удовлетворения жизненных потребностей военнослужащих.

Опираясь на внутренние войска, государство в то же время может и не использовать непосредственно их силу, ибо сам факт наличия вооруженной организации в ее лице является мощным психологическим фактором, достаточным аргументом, придающим авторитет государственной власти и гарантирующим неприкосновенность законного порядка. Важную роль при этом играют органы так называемого опосредованного принуждения, способные превентивными действиями локального характера предотвратить неконституционные акции, дать объективную информацию, на основании которой может быть принято взвешенное решение о необходимости и масштабах применения армейских подразделений.

Выполняя стоящие перед внутренними войсками МВД России задачи, военнослужащие, зачастую вторгаются в сферу прав и свобод человека и гражданина, поэтому вся деятельность войск должна быть четко регламентирована нормами права, а военнослужащие должны твердо знать эти правовые нормы и обладать высоким уровнем правосознания и правовой культуры для их неукоснительной реализации, для чего командирами и начальниками всех степеней должна проводиться постоянная работа по правовому воспитанию военнослужащих внутренних войск.

© Шеншин В. Н., 2016.

---

<sup>1</sup> *Стремоухов А. А.* Законность как принцип деятельности внутренних войск МВД России: Учебное пособие. СПб., 2004.

<sup>2</sup> *Топчий С. С.* Внутренние войска МВД России в системе обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации и проблемы законодательного совершенствования их деятельности // Научные основы национальной безопасности Российской Федерации. М., 2005.

## **ВНУТРЕННИЕ ВОЙСКА МВД РОССИИ КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА**

30 сентября 2016 г. частям и подразделениям внутренних войск, которые непосредственно выполняют задачи по охране общественного порядка исполняется 50 лет. Образование рассматриваемых подразделений происходило в сложное для страны время, сопряженное с реформированием системы МВД СССР.

Внутренние войска, вошедшие в историю государства однажды и занявшие одно из важнейших мест в системе обеспечения безопасности личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, находятся в постоянной трансформации. Изменение состава, структуры войск обусловлено изменением криминогенной, социально-политической, экономической обстановкой в стране, на которое безусловно реагирует законодатель.

Совершенствование системы управления войск, как и в целом структуры войск, заключалось в количественном и качественном изменении, отвечая интересам государства, соблюдая принцип «минимальной достаточности».

Внутренними войсками накоплен богатый опыт выполнения задач по охране общественного порядка при проведении в крупных населённых пунктах политических, спортивных и иных массовых мероприятий. В обеспечении общественного порядка в современных условиях особенно актуальными являются вопросы организации и тактики действий силовых структур, и в частности внутренних войск. Это связано с тем, что количество массовых мероприятий из года в год увеличивается, в их организации, подготовке и проведении принимают участие государственные органы исполнительной власти и самые различные общественные организации. Для таких мероприятий характерно скопление большого количества граждан на сравнительно ограниченной территории, не исключено участие группировок антиобщественной направленности, противоправный интерес экстремистских организаций, что создаёт повышенную угрозу для состояния общественного порядка и общественной безопасности граждан. Международная практика свидетельствует, что если указанные обстоятельства не учитываются при подготовке и проведении массовых мероприятий, то возможность наступления опасных последствий значительно возрастает, что показали события на Украине.

Все эти факторы определили государственную значимость возложенных на внутренние войска МВД России задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в период проведения массовых мероприятий. Перечень мероприятий, на которых внутренние войска совместно с органами внутренних дел Российской Федерации обеспечили надежную охрану общественного порядка огромен. Вот только некоторые из них – «в период подготовки и проведения мероприятий, посвященных Победе в Великой Отечественной войне, XXII Зимние и Летние Олимпийские игры в 2014 и 1980 гг. соответственно, XI Паралимпийские зимние игры, 1000-летия г. Казани, XXVII Всемирная летняя Универсиада, VII Международного авиационно-космического салона в г. Жуковском (МАКС-2005), IX Международной выстав-

---

\* *Хомяков Иван Дмитриевич* – преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики Новосибирского военного института внутренних войск имени генерала армии И. К. Яковлева МВД России, кандидат юридических наук.

ки полицейской и военной техники «Интерполитех-2005» и множество других общественно-политических и массовых мероприятий<sup>1</sup>. В 2015 г. к охране общественного порядка привлекалось более 50 тыс. военнослужащих и выполнено более 14 тыс. задач. В ходе патрулирования войсковыми нарядами за различные правонарушения задержано почти 800 тыс. граждан, в том числе около 7 тыс. – за совершение конкретных преступлений.

Опыт показывает, что специальные моторизованные части (далее – СМЧМ) и соединения внутренних войск при проведении массовых мероприятий выполняют задачи в следующих элементах группировки сил и средств: в группах патрулирования, оцепления и охраны, в резерве.

XXI век начался с оптимизации структуры внутренних войск МВД России. Для реализации определённых Президентом и Правительством Российской Федерации приоритетных направлений военного строительства и развития военной организации были разработаны конкретные мероприятия по реформированию внутренних войск МВД России на период до 2020 г.

Согласно данному документу, основные задачи внутренних войск по нейтрализации угроз национальной безопасности остаются прежними. Это – участие совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения; участие в борьбе с терроризмом и обеспечении правового режима контртеррористической операции; охрана и оборона важных государственных объектов и специальных грузов; участие в территориальной обороне; оказание содействия пограничным органам ФСБ России в охране Государственной границы. Специальные моторизованные воинские части будут совершенствоваться как войска охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, способные совместно с органами внутренних дел эффективно предупреждать, выявлять и пресекать преступления и правонарушения на улицах и в общественных местах<sup>2</sup>.

Президент РФ, выступая на коллегии МВД России в марте 2015 г., отметил, что в 50 регионах в 2014 г. снизился уровень преступности. Почти на 2,5 % уменьшилось число тяжких и особо тяжких преступлений. «Это в целом хорошие показатели», – оценил Владимир Путин. При этом на 8,5 % стало больше преступлений, совершенных в общественных местах, и президент потребовал немедленно на них реагировать<sup>3</sup>.

Одним из элементов системы МВД России по реализации указаний Президента Российской Федерации остаются специальные моторизованные воинские части внутренних войск. Реально ощущая эффективность их службы, губернаторы и главы администраций регионов и городов Российской Федерации направляют в Главное командование войск только за последние три года более 100 обращений с просьбой о создании, сохранении или увеличении численности рассматриваемых подразделений. Необходимо отметить, что автор неоднократно в своих работах отмечал, что руководители субъектов с момента образования специальных моторизованных частей милиции неоднократно обращаются к руководству войск и страны с такими просьбами<sup>4</sup>.

Подводя итог, автор отмечает, что на протяжении уже более 49 лет военнослужащие внутренних войск результативно выполняют задачу по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на территории нашей страны. В целях оптимизации их деятельности хотелось бы рекомендовать качественно подходить к комплектованию подразделения, непосредственно выполняющие задачи по охране общественного порядка и исключить призыву на военную службу и заключение контракта с гражданами имеющие не

только не снятую или не погашенную судимость, но и вообще их не брать в ряды внутренних войск МВД России.

© Хомяков И. Д., 2016

<sup>1</sup> Хомяков И. Д. Организационно-правовые основы участия внутренних войск МВД СССР в охране общественного порядка во второй половине XX в. (историко-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

<sup>2</sup> Приказ главного командующего внутренними войсками МВД России от 1 августа 2009 года № 276 «Об утверждении концепции строительства и развития внутренних войск МВД России до 2020 г.» // Войсковой вестник. М., 2010. № 5. С. 5–7.

<sup>3</sup> Латухина К. Всегда начеку // Российская газета. 2015. 5 марта. С. 2.

<sup>4</sup> Хомяков И. Д. К вопросу о нормативном регулировании деятельности внутренних войск МВД СССР по охране общественного порядка в 60–70-е годы XX века // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 3 (55). С. 9.

*Е. С. Рейхерт\**

## **ТАМОЖЕННЫЕ ОРГАНЫ КАК СУБЪЕКТ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

В настоящее время понятие «правоохранительная система» не имеет законодательного закрепления. Такая же проблема существует и в отношении понятий «правоохранительный орган», «правоохранительная деятельность» и «правоохранительная служба».

Научные изыскания в этой области отличаются большим разнообразием подходов к толкованию указанных понятий, подчас даже диаметрально противоположных.

По мнению В. В. Лазарева, правоохранительная система – это совокупность государственно-правовых средств, методов и гарантий, обеспечивающих защищенность человека от противоправных нарушений, которая включает следующие составляющие: цели и объекты правоохраны, субъекты правоохраны, правоохранительная деятельность<sup>1</sup>.

М. Н. Сутурина предлагает понятие правоохранительной системы государства как совокупности государственных органов, органов местного самоуправления, а также иных организаций, предприятий и учреждений, которые тем или иным образом участвуют в осуществлении оперативно-разыскной, административно-юрисдикционной, следственной, судебной, нотариальной или правозащитной деятельности<sup>2</sup>.

Основываясь на научных исследованиях А. Г. Братко, который называл три составляющих правоохранительной системы: объекты правоохраны, субъекты правоохраны и правоохранительная деятельность. Из этого можно сделать вывод, что ряд авторов рассматривают правоохранительную систему только через призму субъектов правоохраны. При этом к субъектам правоохраны А. Г. Братко относит государство, правоохранительные органы и организации<sup>3</sup>.

На наш взгляд, не стоит приравнивать систему правоохранительных органов к правоохранительной системе, поскольку это ограничивает возможности исследования столь масштабного явления как правоохранительная система.

---

\* Рейхерт Екатерина Сергеевна – преподаватель кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета подготовки сотрудников правоохранительных органов Национального исследовательского университета «Южно-Уральский государственный университет» (Челябинск).

Если определять понятие правоохранительного органа через понятие правоохранительной системы, то он является одним из субъектов правоохранительной системы. Более конкретное определение правоохранительного органа дает А. Г. Братко: «Правоохранительные органы – это специально созданные государством, в целях охраны и защиты прав граждан, правовых норм и юридических отношений, государственные органы, которые на основаниях и в порядке, предусмотренном законами, в соответствии со своей компетенцией, осуществляют правоохранительную деятельность, направленную на предотвращение, пресечение правонарушений, применение юридической ответственности»<sup>4</sup>.

Но какие органы являются правоохранительными и образуют целостную систему?

М. Поздняков, К. Титаев, И. Четверикова и другие относят к правоохранительным органам полицию, Следственный комитет, специализированные ведомства, наделенные правом ОРД, дознания и следствия в рамках зоны своей ответственности (Госнаркоконтроль, ФСБ), прокуратуру и судебную систему (суды общей юрисдикции и военные суды)<sup>5</sup>.

Е. В. Сопнева, анализируя Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью<sup>6</sup>, приходит к выводу, что суды и органы юстиции к правоохранительным органам не относятся<sup>7</sup>. И предлагает заменить слово «правоохранительные» на слово «полицейские», считая, что это отражает современные изменения в обществе и правоохранительной системе.

Несмотря на различные подходы к отнесению того или иного органа к правоохранительному, все авторы единодушны в отношении таможенных органов, которые однозначно признаются правоохранительными. Об этом свидетельствует их статус с момента формирования таможенной службы<sup>8</sup>, этому способствует прямое указание о включении таможенных органов в систему правоохранительных органов РФ в ст. 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. «О службе в таможенных органах Российской Федерации»<sup>9</sup>.

В доктрине таможенного права под таможенным органом понимают «орган исполнительной власти, действующий от имени государства и наделенный властными полномочиями, позволяющими ему осуществлять одновременно как правоохранительные, так и фискальные функции в области таможенного дела с помощью присущих ему форм и методов деятельности»<sup>10</sup>.

Согласно ст. 10 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» систему таможенных органов составляют: Федеральная таможенная служба, региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты<sup>11</sup>.

На основании ст. 7 ТК ТС<sup>12</sup> правоохранительная деятельность таможенных органов заключается в осуществлении дознания, оперативно-розыскной деятельности, исполнении запросов международных таможенных организаций, таможенных и иных компетентных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами, осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, привлечении лиц к административной ответственности.

Так, в силу ч. 2 ст. 157 УПК РФ таможенные органы проводят неотложные следственные действия по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 173.1, 173.2, 174, 174.1, 189, 190, 193, 193.1, 194 частями третьей и четвертой, 200.1 частью второй, 200.2, 226.1, 229.1 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>13</sup>.

Для осуществления правоохранительной деятельности в центральном аппарате Федеральной таможенной службы созданы: Главное управление по борьбе с контрабандой и Управление таможенных расследований и дознания.

Во всех региональных таможенных управлениях, таможнях и таможенных постах созданы соответствующие подразделения. Например, в Челябинской таможне функционирует оперативно-розыскной отдел, отдел дознания, отдел административных расследований и оперативно-аналитическое отделение.

Особую роль в осуществлении правоохранительной деятельности играют специализированные таможни – оперативные таможни. Они находятся в подчинении региональных управлений, например в подчинении Уральского таможенного управления находится Уральская оперативная таможня. 10 июня 2015 г. ей исполнилось 18 лет<sup>14</sup>.

Уральская оперативная таможня является вышестоящим таможенным органом по отношению к таможенным органам Управления в части руководства правоохранительной деятельностью.

Выполнение основных функций Уральской оперативной таможни осуществляют следующие специализированные структурные подразделения: Отдел организации административных расследований, Отдел организации дознания, Учетно-регистрационное отделение, Оперативно-аналитический отдел, Отдел организации и контроля за деятельностью правоохранительных подразделений, Отдел по борьбе с экономическими таможенными правонарушениями, Отдел по борьбе с особо опасными видами контрабанды.

В 2015 г. таможнями Уральского таможенного управления почти 60 % уголовных дел возбуждено по признакам экономических составов преступлений, связанных с уклонением от уплаты таможенных платежей, контрабандой стратегически важных товаров, контрабандой наличных денежных средств.

По итогам деятельности правоохранительных подразделений таможенных органов Уральского региона дополнительно исчислено ранее неуплаченных таможенных платежей на сумму более 345 млн руб. Возбуждено 3060 дел об административных правонарушениях, приняты решения о назначении административных наказаний на сумму более 952 млн руб.<sup>15</sup>

Защищая экономический суверенитет и экономическую безопасность государств – членов Таможенного союза, права и законные интересы физических и юридических лиц, таможенные органы занимают важное место среди субъектов правоохранительной системы.

© Рейхерт Е. С., 2016

<sup>1</sup> *Общая теория права и государства* / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1992. С. 192–193.

<sup>2</sup> *Сутурина М. Н.* Правоохранительная система государства (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 7.

<sup>3</sup> *Братко А. Г.* Правоохранительная система: Вопросы теории: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1992. С. 9–10.

<sup>4</sup> Там же. С. 30

<sup>5</sup> *Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования* / Под общ. ред. В. В. Волкова, Э. Л. Панеях. Ч. 1. СПб., 2012. С. 12.

<sup>6</sup> Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утв. Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 года № 567 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

<sup>7</sup> См.: *Сопнева Е. В.* О системе правоохранительных органов // Таможенное дело. 2007. № 3.

<sup>8</sup> *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. СПб., 2008. С. 324–370.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ (ред. от 22 декабря 2014 года) «О

службе в таможенных органах Российской Федерации» // Российская газета. 1997. 31 июля.

<sup>10</sup> См.: *Таможенное право* / Отв. ред. О. Ю. Бакаева. М., 2008. С. 551.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 года) «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 29 ноября.

<sup>12</sup> Таможенный кодекс Таможенного союза (ред. от 8 мая 2015 года) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 года № 17) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 50. Ст. 6615.

<sup>13</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 года) // Российская газета. 2001. 22 декабря.

<sup>14</sup> Приказ ГТК РФ от 10 июня 1997 года № 329 (ред. от 12 мая 2003 года) «О создании Уральской оперативной таможни» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 16.02.2016).

<sup>15</sup> Уральская оперативная таможня подвела итоги за 2015 год // [http://utu.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14580](http://utu.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=14580); 2015-  
&catid=173:2013-02-28-06-59-33&Itemid=174 (дата обращения 10.02.2016).

*В. С. Павлов\**

## МЕСТО ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В МЕХАНИЗМЕ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Петр I, создавая прокуратуру, четко определил для нее место – «око государево»<sup>1</sup>, и главную функцию – надзорную. Прежде всего, это был надзор за Сенатом и другими высшими органами власти Российской империи. Первый нормативный правовой акт о прокуратуре – указ Петра I от 12 января 1722 г. «...о бытии при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору»<sup>2</sup>. Указом от 18 января 1722 г. были учреждены должности прокуроров в надворных судах<sup>3</sup>, а указом от 11 мая того же года вводился надзор за всей церковью в лице обер-прокурора Синода<sup>4</sup>. 27 апреля 1722 г. в указе «О должности генерал-прокурора» было четко определено место прокуратуры и ее руководителя в России – первое после императора, а представители всех других органов власти должны были подчиняться генерал-прокурору<sup>5</sup>.

Через год после смерти Петра I в феврале 1726 г. был учрежден Верховный тайный совет (ВТС), а Сенат с генерал-прокурором оказались в его полном подчинении. В 1727 г. были ликвидированы надворные суды вместе с их прокурорами, а к 1729 г. не осталось ни одного прокурора в коллегиях. Таким образом, государственный надзор с 1726 г. фактически не осуществлялся.

Восстановление органов прокуратуры началось с воцарением Анны Иоанновны, то есть с 1730 г, когда ВТС был упразднен, а Сенат и генерал-прокуратура восстановлены<sup>6</sup>. С 1731 г. впервые стали назначаться прокуроры в губернии, и под их надзором оказались местные органы власти – губернские присутствия. Однако вследствие борьбы за власть между «временщиками» к 1740 г. органы прокуратуры были на грани исчезновения.

В период правления Елизаветы Петровны (1741–1761 гг.) институт прокуратуры был возрожден и занял свое достойное место. В течение недели, все

\* Павлов Валерий Семенович – доцент кафедры теории и истории права и государства Северо-Западного института управления Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург), кандидат исторических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.

прокурорские должности были восстановлены, а в начале 1742 г. утверждены соответствующие им инструкции<sup>7</sup>.

Расцвет царской прокуратуры происходит в годы правления Екатерины II (1762–1796 гг.), которая лично составила инструкцию для генерал-прокурора и приняла самое активное участие в подготовке фундаментального закона «Учреждения для управления губерний Всероссийской империей» от 7 ноября 1775 г., в котором было четко определено место прокуратуры в системе государственных учреждений России<sup>8</sup>. Генерал-прокурор вновь стал правой рукой монарха, но кроме надзора, возглавил самые важные органы исполнительной власти – Экспедицию о государственных доходах, ассигнационный банк, Тайную экспедицию, почтовое ведомство и др. Таким образом, органы прокуратуры должны были надзирать и за тем, что они и сами и исполняли.

Во время непродолжительного правления Павла I (1796–1801 гг.) прокуратура сохранила свое место в системе государственных учреждений и даже расширила его. Генерал-прокурор стал отвечать за рекрутские наборы, за материально-техническое снабжение армии и флота, возглавил комиссию по составлению законов, фактически был министром внутренних дел и т. д.

Существенные перемены в положении российской прокуратуры произошли в годы правления Александра I (1801–1825 гг.). В соответствии с Манифестом от 2 сентября 1802 г. надзор за высшими органами власти фактически упразднялся, а власть генерал-прокурора в лице министра юстиции ограничивалась рамками Сената и руководством губернским прокурорами<sup>9</sup>.

Дальнейшее изменения в статусе прокуратуры произошли в ходе Судебной реформе 1864 г. когда функция общего надзора была упразднена, а органы прокуратуры были реорганизованы, превратившись из территориальной структуры в судебную. Отныне главной функцией прокуратуры стало обвинение и различные виды специального надзора: за предварительным следствием, за законностью вынесения приговора и за исполнением уголовного наказания<sup>10</sup>. Сложившаяся система действовала вплоть до свержения самодержавия, то есть до 27 февраля 1917 г. и в короткий период буржуазной республики – до 25 октября 1917 г.

Новая власть – Совет Народных Комиссаров Декретом № 1 «О суде» от 24 ноября 1917 г. ликвидировала все старые правоохранительные органы, в том числе прокуратуру<sup>11</sup>. Надзор за законностью и обвинение в течение четырех с половиной лет осуществлялись стихийно различными властными и даже общественно-политическими структурами. В РСФСР прокуратура была образована 28 мая 1922 г. в соответствии с «Положением о прокурорском надзоре», принятым постановлением 3-й сессии ВЦИК IX созыва. Органы прокуратуры входили в систему Народного комиссариата юстиции, то есть органов исполнительной власти, а нарком юстиции был одновременно и прокурором республики<sup>12</sup>.

После образования СССР в декабре 1922 г. общесоюзная прокуратура не была создана, но в соответствии с Положением о Верховном Суде СССР от 23 ноября 1923 г. учреждалась должность Прокурора Верховного Суда Союза ССР<sup>13</sup>. Впервые порядок назначения и обязанности Прокурора Верховного Суда СССР получили конституционное закрепление<sup>14</sup>.

В условиях дальнейшей централизации власти и формирования культа личности И. Сталина важнейшее место отводилось правоохранительным органам, которые расширяли свои полномочия. Например, в 1928 г. органы следствия было передано прокуратуре, а с 1930 г. следователи стали назначаться местными советами по представлению районных прокуроров<sup>15</sup>. Забегая вперед,

уточним, что следствие было выведено из органов прокуратуры только в 2010 г.<sup>16</sup>

Создание общесоюзной прокуратуры в СССР произошло в 1933 г. на основании Постановления ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 года<sup>17</sup>, а 17 декабря 1933 года было утверждено Положение о Прокуратуре Союза ССР<sup>18</sup>. Таким образом, органы прокуратур союзных республик были выведены из подчинения соответствующих Наркоматов юстиции, и вошли в систему прокуратуры СССР – советская прокуратура стала самостоятельным органом государственной власти. Формально эта независимость была закреплена и в Конституции СССР 1936 г. и в конституциях 11 союзных республик. Причем, в статье 113 конституции СССР было сформулировано понятие «высший надзор»<sup>19</sup>. Однако в условиях культа личности И. Сталина прокуратура оказалась одним из инструментов репрессий, и потеряла свою самостоятельность, фактически находясь под контролем органов госбезопасности. В годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.) органы прокуратуры были милитаризованы и в основном переподчинены военным властям<sup>20</sup>.

В послевоенный период только с середины 1950-х гг. органы советской прокуратуры восстанавливают свою самостоятельность в системе правоохранительных органов и органов государственной власти СССР, что было закреплено в «Положении СССР о прокурорском надзоре в СССР» от 24 мая 1955 г.<sup>21</sup> В годы «хрущевских» реформ, когда в системе МВД и Министерства юстиции постоянно шли реорганизации, органы прокуратуры смогли организационно укрепиться.

В Конституции СССР 1977 г. появилась отдельная гл. 21 «Прокуратура»<sup>22</sup>. В Конституции РСФСР 1978 г. прокуратуре была посвящена гл. 22<sup>23</sup>. 30 ноября 1979 г. был принят закон «О Прокуратуре СССР», по которому высший надзор распространялся и на органы государственного управления<sup>24</sup>. Новыми функциями советской прокуратуры стали: «разработка совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями» и др.

После начала «перестройки» в 1987 г. у советской прокуратуры появилась новая функция – борьба с нарушениями законов, направленных на обеспечение прав и законных интересов граждан<sup>25</sup>. Постановлением Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г. был денонсирован Договор об образовании СССР<sup>26</sup>. В связи с упразднением СССР и созданием Содружества Независимых государств (СНГ) Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 декабря 1991 г. со 2 января 1992 г. Прокуратура СССР была упразднена. А 17 января 1992 г. уже был принят закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации», в котором понятие «высший надзор» уже не использовалось<sup>27</sup>. После принятия Конституции РФ (12 декабря 1993 г.) была принята новая редакция закона «О прокуратуре Российской Федерации» 18 октября 1995 г.<sup>28</sup>. Именно этот закон с последующими поправками содержит наиболее полный правовой статус прокуратуры Российской Федерации.

Таким образом, положение прокуратуры в системе органов государственной власти за 296 лет неоднократно менялось. Сегодня российская прокуратура занимает свое, вполне определенное место в системе органов государственной власти. Органы надзора и обвинения освобождены от несвойственных им функций, в частности, ведения следствия. Однако конституционный статус органов прокуратуры до сих пор четко не определен. Даже после долгожданной поправки 2014 г., когда в название гл. VII «Суд» изменилось на «Суд и проку-

ратура»<sup>29</sup>, можно считать, что они являются одной ветвью власти. Наверное, законодателям надо преодолеть этот пробел в праве Российской Федерации.

© Павлов В. С., 2016

<sup>1</sup> *Иванов П.* Опыт биографий генерал-прокуроров и министров юстиции. СПб., 1863. С. 2.

<sup>2</sup> Указ «О бытии при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. (далее – ПСЗ-1). Т. IV. № 3877.

<sup>3</sup> ПСЗ-1. Т. IV. № 3880.

<sup>4</sup> ПСЗ-1. Т. IV. № 4001.

<sup>5</sup> ПСЗ-1. Т. IV. № 3981.

<sup>6</sup> ПСЗ-1. Т. VIII. № 5625.

<sup>7</sup> ПСЗ-1. Т. XI. № 8480.

<sup>8</sup> ПСЗ-1. Т. XX. № 14392.

<sup>9</sup> ПСЗ-1. Т. XXVII. № 20046.

<sup>10</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. XXXIX. № 41475, 41476.

<sup>11</sup> Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1917. № 4. Ст. 50.

<sup>12</sup> *Павлов В. С.* Прокуратура России (1722–2012): Документы. СПб., 2014. С. 109–113.

<sup>13</sup> Вестник ЦИК, СНК и СТО Союза ССР. 1923. № 10. Ст. 311.

<sup>14</sup> Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена II Съездом Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.) // Вестник ЦИК, СНК и СТО Союза ССР. 1924. N 2. Ст. 24.

<sup>15</sup> Собрание законов и распоряжений рабочего и крестьянского правительства Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. 1928. № 114. Ст. 710; 1930. № 51. Ст. 627.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 года) «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 1. Ст. 15.

<sup>17</sup> Собрание законов СССР. М., 1933. № 40. Ст. 239.

<sup>18</sup> Там же. 1934. № 1. Ст. 2 а.

<sup>19</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена II Съездом Советов Союза ССР от 31 января 1924 года) // Известия ЦИК Союза СССР и ВЦИК. 1936. 6 декабря.

<sup>20</sup> *Павлов В. С.* Советская прокуратура в годы Великой Отечественной войны // Война. Народ. Победа: Материалы международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 28 апреля 2015 года / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 ч. Ч. 1. СПб., 2015. С. 18–22.

<sup>21</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

<sup>22</sup> Там же. 1977. № 41. Ст. 617

<sup>23</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407

<sup>24</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843

<sup>25</sup> Там же. 1987. № 25. Ст. 349.

<sup>26</sup> Ведомости Съезда Народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. N 51. Ст. 1799.

<sup>27</sup> Ведомости Съезда Народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

<sup>28</sup> Федеральный закон от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 1990. 25 ноября.

<sup>29</sup> Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ (ред. от 4 ноября 2014 года) «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

## ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ: НОВЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ УСТАНОВКИ В СФЕРЕ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Комплекс научно-теоретических проблем, связанных с определением предмета и пределов правоохранительной деятельности прокуратуры, разработкой наиболее эффективных методологических и тактических новелл, обеспечивающих своевременное выявление, устранение и предупреждение правонарушений, вызвал необходимость теоретической разработки наиболее оптимальных форм прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), при этом может быть использован опыт стран СНГ. При исследовании данной проблемы мы обращались к работам В. П. Беляева<sup>1</sup>, В. Г. Бессарабова<sup>2</sup>, М. В. Вавилина<sup>3</sup>, А. Ю. Винокурова<sup>4</sup>, Р. Н. Зиннурова<sup>5</sup>, в которых рассмотрены принципы прокурорского надзора, верховенства права, координирующей роли прокуратуры в системе правоохранительных органов, с учетом которых выстраивается наша позиция по этим вопросам. К данной проблеме обращались также и практические работники И. С. Грачева<sup>6</sup>, Н. Н. Честных<sup>7</sup>, Г. А. Шостак<sup>8</sup>. Обращался к данной проблеме и автор статьи в период службы в органах прокуратуры<sup>9</sup>.

Первое на что обращаем внимание – это то, что в законодательстве отсутствует нормативное определение понятия «правоохранительная деятельность». Однако в некоторых государствах-участниках СНГ все-таки предприняли меры по установлению единых нормативных критериев для определения правоохранительной сущности государственного органа в целом либо его отдельных функций. Так, *Государственной программой дальнейшей модернизации правоохранительной системы Республики Казахстан на 2014–2020 гг.*, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 31 декабря 2013 года № 720 «*О мерах по дальнейшему развитию правоохранительной системы Республики Казахстан*»<sup>10</sup>, поставлена задача нормативно определить понятия «правоохранительная система», «правоохранительная деятельность», «правоохранительные функции». Думаем, этот опыт может быть позаимствован.

Вторая проблема – это разные научно-теоретические подходы к определению сущности правоохранительной деятельности, ее признаков, принципов и пределов осуществления. По мнению М. Н. Сутуриной, правоохранительная деятельность – это организационно-правовое оформление правоохранительной функции государства как специализированного направления государственной деятельности, непосредственно связанной с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности<sup>11</sup>. К. М. Курцер, анализируя основные направления правоохранительной деятельности прокуратуры, обобщает ранее высказанные в науке взгляды и отмечает, что основными направлениями (функциями) правоохранительной деятельности выступают: конституционный контроль; осуществление правосудия; выявление и расследование преступлений; организационное обеспечение деятельности судов; оказание юридической помощи; прокурорский надзор. Все эти направления образуют определенное единство, так как их объединяет конечная общая цель – укрепление законности<sup>12</sup>. Б. В. Асаенок и А. А. Хурсевич в этом контексте структурируют право-

\* *Мартыненко Игорь Эдуардович* – заведующий кафедрой гражданского права и процесса Гродненского государственного университета имени Янки Купалы (Беларусь), доктор юридических наук, профессор.

охранительную деятельность прокуратуры по видам: осуществление прокурорского надзора, проведение предварительного следствия, защита прав физических и юридических лиц в гражданском и арбитражном судопроизводстве, поддержание государственного обвинения по уголовным делам, ведение административного процесса<sup>13</sup>.

Говоря о сфере, связанной с защитой культурного наследия, вначале предлагаем определить целевые установки правоохранительной деятельности прокуратуры. Цель прокурорского надзора в рассматриваемой сфере отношений – это обеспечение средствами прокурорского надзора верховенства закона, единства и укрепления законности, при реализации гражданами своего права пользоваться достижениями культуры, иметь доступ к ценностям национального и мирового значения; исполнение требований законодательства органами государственной власти – при проведении надзора и контроля в области культурного наследия; юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями – при осуществлении предпринимательской деятельности на территории исторического поселения, в зоне охраны недвижимой историко-культурной ценности.

Целью прокурорского надзора как особого вида государственной правоохранительной деятельности является общественно-полезный результат совокупности надзорных действий по обеспечению прав и законных интересов государства, общества, граждан и юридических лиц. Задачи и цели прокурорского надзора находятся в тесной взаимосвязи и нередко отождествляются, в частности, из-за лингвистической связи понятий, поскольку в языке под задачей понимается то, что требует выполнения, а под целью – то, к чему стремятся, хотят достичь. Цель – идеальное, мысленное предвосхищение результата деятельности, которая в качестве непосредственного мотива направляет и регулирует эту деятельность. Однако то, что требует выполнения, одновременно является и тем, к чему стремятся, что надо осуществить, а выполнению задач всегда предшествует мысленное предвосхищение результата деятельности. Смысловая близость и позволяет объединить задачи и цели в одно общее понятие – *целевые установки*.

Задачи надзора в рассматриваемой сфере отношений формулируются исходя из общих задач прокурорского надзора, определяемых его государственно-правовым назначением и местом в правоохранительной системе страны. К числу основных задач прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране культурного наследия относятся: соответствие закону нормативных правовых актов, издаваемых (принимаемых) государственными органами и должностными лицами; осуществление надзора за точным, единообразным исполнением законов государственными органами контроля (надзора), органами местного управления и самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями и их должностными лицами, а также обеспечения соответствия закону издаваемых ими правовых актов; проверка полноты и законности принятых органами государственного контроля (надзора) мер по устранению выявленных нарушений и привлечению виновных лиц к ответственности, в том числе применение гражданско-правовых мер к нарушителям законодательства об охране культурного наследия; своевременное устранение выявленных нарушений законодательства об охране культурного наследия; координация деятельности правоохранительных органов по выявлению, пресечению и профилактике преступлений в сфере историко-культурного наследия (контрабанды культурных ценностей, хищений культурных ценностей, вандализма, умышленного либо неосторожного уничтожения или повреждения историко-культурных ценно-

стей и др.); профилактика нарушений законодательства об охране культурного наследия.

Учитывая особенности правоприменительной деятельности в сфере культурного наследия (высокая латентность преступности в данной области, пассивность памятникоохранных органов в выявлении правонарушений и применении мер юридической ответственности, низкий уровень раскрываемости преступлений), полагаем необходимым по-новому сформулировать задачи правоохранительной деятельности прокуратуры.

Так, первоочередной задачей прокуратуры целесообразно определить повышение эффективности ее деятельности за счет усиления надзора за точным, своевременным и законным применением правомочий, предоставленных органам, осуществляющим государственный контроль за исполнением законодательства об охране культурного наследия (так называемым памятникоохранным органам), требования от них проведения проверок. Как установлено, особенностью практического применения законодательства об охране историко-культурного наследия является то, что, как мы уже указывали выше, памятникоохранные органы фактически не выявляют нарушений законности, влекущих применение мер юридической ответственности. По требованию специально уполномоченных органов государственного контроля должностные лица и граждане к ответственности практически не привлекаются, исковые заявления в суды не предъявляются. В правоохранительные органы информация для возбуждения уголовного дела фактически не направляется. Не преодолена и ведомственная разобщенность органов, осуществляющих государственный контроль и управление в сфере историко-культурного наследия, которая негативно сказывается на применении мер юридической ответственности к виновным в сносе или повреждении памятника.

Учитывая указанные обстоятельства, считаем необходимым говорить и о повышении роли прокурорского надзора за исполнением законов контролирующими органами, наделенными правами привлечения виновных к административной ответственности за нарушение законодательства об охране историко-культурного наследия.

Таким образом, мы приходим к следующим выводам.

1. Проявлением правоохранительной функции является правоохранительная деятельность. Организации деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) должна быть основана на межотраслевом аспекте правоохранительной прокурорской деятельности, а именно включать: надзор за исполнением законов и законностью правовых актов в сфере охраны культурного наследия, в том числе за законностью в деятельности памятникоохранных органов; надзор за соблюдением законов органами предварительного расследования при расследовании преступлений против культурного наследия (актуальность активизации данной отрасли прокурорского надзора обусловлена общественной опасностью указанных преступлений); надзор за соблюдением законности при оперативном сопровождении расследования определенных категорий уголовных дел и, прежде всего, отличающихся высоким уровнем латентности и организованности (контрабанда, хищения, снос памятника); надзор за соответствием закону судебных решений при рассмотрении преступлений против культурного наследия (поддержание государственного обвинения, опротестование незаконных и необоснованных постановлений); надзор за соблюдением законности при привлечении лиц (граждан,

должностных лиц, юридических лиц) к административной ответственности за нарушения законодательства об охране культурного наследия; координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями, организацию их взаимодействия с контролирующими органами в вопросах соблюдения законодательства об охране культурного наследия. В определенной мере недостаточная эффективность правоохранительной деятельности (прежде всего, низкая раскрываемость преступлений) и принимаемых мер по защите культурного наследия от преступных посягательств (профилактика надругательства над памятниками, например, военной истории), предотвращению их незаконного вывоза обусловлена тем, что ведется эта работа различными ведомствами без надлежащего взаимодействия.

2. Основными *принципами* осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране исторического и культурного наследия являются: приоритет укрепления законности не путем непосредственного прокурорского вмешательства в данную сферу, а посредством действенно эффективного использования функциональных полномочий государственных памятникоохранительных органов, на которые возложена обязанность по контролю за соблюдением законов и других нормативных правовых актов; координация правоохранительной деятельности по выявлению, пресечению и профилактике преступлений в сфере культурного наследия; обеспечение законности привлечения виновных к установленной ответственности, восстановление нарушенных прав и интересов средствами прокурорского надзора.

3. Наличие большого количества различных аспектов правоотношений, возникающих в связи с использованием объектов культурного наследия (а это градостроительные, гражданско-правовые, административно-управленческие, земельные и др. правоотношения) приводит к широкому спектру нарушений, что вызывает необходимость адекватного реагирования по их устранению средствами прокурорского надзора. Поэтому, кроме традиционных актов прокурорского реагирования важная роль принадлежит *иску прокурора*, который должен заявляться по делам о возмещении ущерба, причиненного объекту культурного наследия (памятнику истории и культуры); о признании сделок, заключенных с исторической недвижимостью, недействительными; о возвращении культурных ценностей из чужого незаконного владения (в собственность государства); о прекращении деятельности, создающей угрозу существования материальному недвижимому объекту культурного наследия (например, памятнику археологии, градостроительному ансамблю, мемориальному комплексу и др.); об обязанности собственника (владельца) провести ремонтно-восстановительные работы на памятнике (архитектуры, истории) и др.

Практическая реализация указанных предложений, как представляется, повысит эффективность правовой защиты объектов культурного наследия (памятников истории и культуры).

© Мартыненко И. Э., 2016

<sup>1</sup> *Беляев В. П.* Надзор как форма юридической деятельности // Правоведение. 2004. № 3. С. 68–84.

<sup>2</sup> *Бессарабов В. Г.* Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001. С. 46.

<sup>3</sup> *Вавилин М., Гильмутдинов И.* Надзор за исполнением законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия // Законность. 2012. № 6. С. 20–22.

<sup>4</sup> *Винокуров А. Ю., Винокуров К. Ю.* Теоретические основы эффективности прокурорский надзор за исполнением законов. М., 2008. С. 101.

<sup>5</sup> *Зиннуров Р. Н.* Концептуальные основы и научно-практические проблемы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: тенденции и закономерности: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Уфа, 2003. С. 51.

<sup>6</sup> *Грачёва И. С.* Охрана историко-культурного наследия: практика надзора // Законность и правопорядок. 2014. № 2. С. 11–13.

<sup>7</sup> *Честных Н. Н.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: Сборник методических материалов. М., 2013. С. 476–495.

<sup>8</sup> *Шостак Г. А.* Охрана историко-культурного наследия: итоги прокурорской проверки неутешительны // Законность и правопорядок. 2012. № 1. С. 14–18.

<sup>9</sup> *Мартыненко И. Э.* 1) Законодательство об охране историко-культурного наследия и прокурорский надзор за его исполнением Минск, 2001. С. 195; 2) Организация прокурорской проверки исполнения законодательства об охране памятников истории и культуры (опыт Республики Беларусь и других стран СНГ) // Прокурорская и следственная практика: журнал координационного совета Генеральных прокуроров стран СНГ (Москва). 2002. № 4. С. 141–154.

<sup>10</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 31 декабря 2013 года № 720 «О мерах по дальнейшему развитию правоохранительной системы Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 2014. 21 января.

<sup>11</sup> *Сутурина М. Н.* Правоохранительная система государства (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 6.

<sup>12</sup> *Курцер К. М.* Понятие и основные направления правоохранительной деятельности прокуратуры // Евразийский юридический журнал. 2013. № 10. С. 174–176.

<sup>13</sup> *Асаенок Б. В., Хурсевич А. А.* Понятие и содержание правоохранительной деятельности прокуратуры в Республике Беларусь // Законность и правопорядок. 2014. № 1 (29). С. 57–58.

*Е. Б. Абакумова\**

## **ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**

Государство как центральная социальная общественная организация, обладающая огромными материальными, финансовыми, информационными, административными и другими ресурсами, призвано взять на себя роль ответственного субъекта регулирования и управления современным обществом.

Экономика является сектором, сферой жизнедеятельности любого организованного общества на современном этапе развития цивилизации. Предпринимательство, в свою очередь, представляет собой внутреннее звено национальной экономики; от эффективного функционирования предпринимательства зависят общеэкономические показатели государства.

При анализе действующей нормативно-правовой базы России, научной литературы по вопросам государственного регулирования предпринимательской деятельности обращает на себя внимание тот факт, что в отношении большинства сфер предпринимательства говорится об управлении ими со стороны государства. Контроль и надзор, в свою очередь, являются одними из наиболее распространенных механизмов этого управления. В ракурсе обозначенного вопроса, в частности, речь идет о выявлении административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности.

\* *Абакумова Екатерина Борисовна* – доцент кафедры конституционного и административного права Новосибирского военного института внутренних войск имени генерала армии И. К. Яковлева МВД России, научный сотрудник сектора правовых исследований социально-экономических отношений Института философии и права Сибирского отделения Российской академии наук (Новосибирск), кандидат юридических наук.

Публичный контроль над деятельностью предпринимателей необходим, прежде всего, для соблюдения принципов легитимного осуществления экономической деятельности (законности, добросовестной конкуренции и т. д.). Контроль, как способ государственного воздействия, представляет собой установление обязанности органов государства и местного самоуправления наблюдать и в определенных случаях проверять состояние дел предпринимателя, в предусмотренных случаях принимать надлежащие меры<sup>1</sup>.

Существенной особенностью общественных отношений в сфере предпринимательства является то, что они обеспечиваются нормами, как публичного, так и частного права. Ключевые положения, регламентирующие предпринимательскую деятельность по существу, содержатся в нормах гражданского законодательства, следствием кодификации норм которого, в частности, явилось то, что порой защита прав и интересов субъектов предпринимательской деятельности оказывается недостаточно эффективной из-за сложности применения частноправовых конструкций к отношениям, в регулировании которых применяется комплексная методология, сочетающая в себе публично-правовые и частноправовые элементы.

Государственный контроль как функциональный механизм государственного управления, кроме непосредственного удостоверения соблюдения легитимных принципов права контролируемыми субъектами и исключения нарушения прав и законных интересов третьих лиц со стороны контролируемых субъектов, предполагает также анализ эффективности результатов деятельности субъектов, а именно – оценку степени достижения ими определенных целей и, при необходимости, их корректировку с безусловным учетом основ конкурентного права и принципа невмешательства в гражданские правоотношения третьих лиц.

При сущностном анализе, выявляется, что государственный контроль связывает все функции государственного управления, позволяет выдерживать нужное направление деятельности организации и своевременно корректировать неверные решения. Таким образом, государственный контроль (надзор) – одна из форм осуществления государственной власти, обеспечивающая соблюдение законов и других нормативных правовых актов, издаваемых органами государства в пределах их компетенции<sup>2</sup>; а применительно к предпринимательской деятельности – одна из организационных форм ее государственного регулирования<sup>3</sup>.

Ряд ученых термины «контроль» и «надзор» употребляют в качестве идентичных или объединяют их. Так, А. Е. Лунев понимает контрольно-надзорную деятельность как один из способов обеспечения законности в сфере государственного управления<sup>4</sup>, а А. В. Мицкевич объединяет данные понятия в один термин – «надзор». Большое внимание в литературе также уделяется правовому анализу реализации контрольно-надзорных функций государств в отдельных сферах предпринимательства, например, К. В. Руденко в работах на тему государственного контроля в рекламной деятельности<sup>5</sup> и др.

Как любая отрасль законодательства и сфера правоприменения, имеющая сложносоставной предмет регулирования и комплексную методологию, сфера государственного контрольно-надзорного воздействия на экономику нуждается в постоянном совершенствовании правовых основ обеспечения и применяемого инструментария регулятивного воздействия. В частности, особо актуальным, на наш взгляд, является вопрос формулировки принципов осуществления государственного регулирования в сфере частноправовых отношений.

Видится, что поиск путей оптимизации законодательства о государственном регулировании предпринимательства и практики его применения следует вести с обязательным учетом принципа соразмерности, к рассмотрению которого в правовой науке подходят с системной точки зрения.

Принцип соразмерности в предпринимательском праве берет свое начало из гражданско-правового принципа разумности, который установлен п. 5 ст. 6 ГК РФ, как одно из общих начал гражданского законодательства<sup>6</sup>.

За основу определения правовой категории соразмерности можно взять подход, обозначенный Д. И. Дедовым, согласно которому «соразмерность означает обусловленность правовых средств регулирования предпринимательских отношений целями правового регулирования». Указывается, что «принцип соразмерности как общий принцип права обладает высшей степенью нормативной обобщенности, носит универсальный характер и в связи с этим оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений, включая отношения, связанные с предпринимательской деятельностью<sup>7</sup>. Считаем, что общеправовой характер принципа соразмерности проявляется как в его приоритетности перед иными принципами и свойствами регулятивного действия права именно в сфере частноправовых отношений, что, в частности, проявляется в распространении его действия на всех субъектов предпринимательского права, как на самих предпринимателей, так и на органы государственной власти, вступающие с предпринимателями в гражданско-правовые и административно-правовые правоотношения. Таким образом, можно утверждать, что принцип соразмерности нужно рассматривать не только, как принцип, находящий свою реализацию в правоприменительной практике, но и, что концептуально важно, в деле законодательного, нормативного обеспечения предпринимательских правоотношений.

При анализе норм, обеспечивающих защиту субъектов предпринимательской деятельности при реализации государством своих контрольно-надзорных управленческих функций, – выявляется большое количество проблемных вопросов, связанных с несовершенством законодательства о государственном контроле и методологических основ практики его применения.

Значительным шагом на пути оптимизации нормативной базы хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства, а также закрепления принципов защиты прав предпринимателей при осуществлении контрольно-надзорных функций государства явился Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г.<sup>8</sup> Однако названный закон на сегодняшний день имеет ряд неточностей и противоречий, как внутренних, так и отраслевых, межотраслевых. К таким законодательным проблемам можно отнести, в частности, поэтапно расширяющийся перечень видов контроля (надзора), полностью или частично изъятых из предмета регулирования законодательства о защите прав предпринимателей; недостаточное нормативное определение оснований, цели и принципов организации и проведения внеплановых проверок органами государственной власти и местного самоуправления и др.

При решении и урегулировании названных и иных имеющихся проблемных вопросов важным считается комплексный нормотворческий подход, позволяющий оценить степень общественной потребности в установлении определенных ограничений в отношении предпринимателей и характер возможных негативных последствий для субъектов предпринимательства от этих нормативных установлений.

- <sup>1</sup> Бровкина Н. Д. Контроль и ревизия: Учебное пособие. М., 2009. С. 7.
- <sup>2</sup> Мартельянов В. С. Хозяйственное право. Т. 1. М., 1994. С. 194.
- <sup>3</sup> Лаптев В. В. Предпринимательское (хозяйственное) право: Учебник. М., 2006. С. 349.
- <sup>4</sup> Лунев А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М., 1963. С. 4.
- <sup>5</sup> Руденко К. В. Саморегулирование или государственный контроль в рекламной деятельности // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 4. С. 80–82.
- <sup>6</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 1994 года. № 51-ФЗ. Часть первая (ред. от 31 января 2016 года) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (дата обращения: 10.01.2016).
- <sup>7</sup> Дедов Д. И. Реализация принципа соразмерности в правовом регулировании предпринимательской деятельности: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 12.
- <sup>8</sup> Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 года. № 294-ФЗ (ред. от 28 ноября 2015 года) // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=183229;fld=134;dst=100292,0;rnd=0.8299326905980706> (дата обращения: 10.01.2016).

*А. А. Алексеев\**

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Вопрос о месте «административной юстиции» в отечественном процессуальном праве обсуждается достаточно давно, однако до сих пор он не нашел единого решения как в теории, так и в законодательстве. Так, одни ученые считают подобные дела частью гражданского процесса, другие относят их к категории административных<sup>1</sup>, третьи настаивают на принятии Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в РФ» и создании системы административных судов<sup>2</sup>. Учитывая сказанное, попробуем разобраться в том, что такое административная юстиция и каково ее место в отечественном процессуальном праве.

В целом понятие «административная юстиция» следует толковать как осуществляемая судами в специальной процессуальной форме деятельность по рассмотрению индивидуальных административных споров<sup>3</sup>. При этом долгое время часть дел, вытекающих из административных правоотношений, рассматривались в рамках гражданского процесса на основе общих правил искового производства с учетом некоторых особенностей, ранее содержащихся в подразделе III ГПК РФ. Однако именно применение таких особенностей приводило к тому, что традиционная гражданская процессуальная форма изменялась до неузнаваемости. В частности: появлялся различный правовой статус участников процесса (заявителя-гражданина и заинтересованных лиц – властных субъектов)<sup>4</sup>; возникала обязанность органов власти и должностных лиц доказывать обстоятельства, на которые ссылается заявитель (ранее ст. 249 ГПК РФ); запрещалось применение правил заочного производства (ранее ч. 2 ст. 246 ГПК РФ); суду предоставлялось право выходить за пределы заявленных требований (ч. 3

\* Алексеев Андрей Анатольевич – доцент кафедры гражданского права и процесса Национального исследовательского университета «Южно-Уральский государственный университет» (Челябинск), кандидат юридических наук.

ст. 246 ГПК РФ), а также возможность применять штрафные санкции за неисполнение указаний об обязательной явке представителей органов власти и должностных лиц (ранее ч. 4 ст. 246 ГПК РФ); допускалось соби́рание доказательств судом по своей инициативе и наложение штрафов на лиц, их не предоставляющих (ранее ч. 2 ст. 249 ГПК РФ); запрещалось прекращение производства по инициативе заявителя и т. д.

Учитывая сказанное, некоторые авторы стали отмечать, что гражданская процессуальная форма не позволяет в полной мере достигать целей административного судопроизводства<sup>5</sup>. В этой связи и по ряду других причин, в 2015 г. был принят Кодекс административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), и как следствие, подразд. III ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» утратил силу, что должно было положить конец дискуссии о месте административной юстиции в отечественном процессе. Вместе с тем, действия законодателя в последние несколько лет, на наш взгляд, еще больше запутали существующую ситуацию, что обусловлено следующими причинами.

Так, в мае 2014 г. П. В. Крашенинников, председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству, отмечал, что Кодекс об административном судопроизводстве уйдет в историю и останется лишь как памятник<sup>6</sup>. Приверженность данной идеи можно проследить и в Концепции единого Гражданского процессуального кодекса РФ от 8 декабря 2014 года, где подразд. III был посвящен производству по делам, возникающим из публичных правоотношений. В частности, в п. 25.1 говорится о том, что все дела, возникающие из публичных правоотношений, должны рассматриваться в рамках гражданского процесса, а их перечень следует расширить. Более того, подобное положение вещей должно было полностью исключить принятие Кодекса административного судопроизводства. Вместе с тем, уже 20 февраля 2015 г. Государственная Дума Федерального Собрания РФ приняла КАС РФ, а в сентябре 2015 г. он вступил в силу.

Также следует отметить, что «брат-близнец» гражданского процесса – арбитражный процесс, до сих пор сохраняет в себе раздел III «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений». При этом, как ранее указывалось в ГПК РФ, арбитражный суд при рассмотрении подобных дел должен руководствоваться правилами искового производства, с учетом особенностей, установленных АПК РФ и другими федеральными законами (ч. 1 ст. 189 АПК РФ). Но и в арбитражном процессе подобные отличия оказывают существенное влияние на классические правила исковой процессуальной формы. В частности: обязанность доказывания законности своих действий возлагается на органы власти и должностных лиц (ч. 3 ст. 189 АПК РФ); возможность суда выходить за пределы заявленных требований (ч. 5 ст. 194 АПК РФ); ограничение права заявителя прекращать производства по делу по своей инициативе (ч. 8 ст. 194 АПК РФ); при оспаривании нормативных правовых актов решение суда вступает в силу немедленно и подлежит обязательному опубликованию (ч. 4 ст. 195, ст. 196 АПК РФ.); возможность соби́рания доказательств по своей инициативе (ч. 6 ст. 200 АПК РФ) и т. д.

Более того, в рамках арбитражного процесса до сих пор сохраняется возможность рассмотрения дел об административных правонарушениях (гл. 25 АПК РФ), что никогда не было характерно для гражданского процесса (п. 7 По-

становления Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» от 10 февраля 2009 г. № 2).

И, наконец, следует отметить, что процессуальная форма рассмотрения дел, вытекающих из административных правоотношений, закрепленная в новом КАС РФ стала своеобразным «гибридом». Так, с одной стороны, она сохранила некоторые черты, характерные для данной категории дел и закрепленные в АПК РФ, а также ранее в ГПК РФ (истребование доказательств по собственной инициативе – ч. 2 ст. 14 КАС РФ; обязанность доказывания законности своих действий органами власти и должностными лицами – ч. 3 ст. 62 КАС РФ и т. д.).

С другой стороны, административная процессуальная форма в своей новой редакции существенно приблизилась к общим правилам искового производства: административное производство стало строиться на основе принципа состязательности и равноправия сторон (ст. 14 КАС РФ); основные участники административного процесса стали именоваться «административный истец» и «административный ответчик» (ч. 1 ст. 38 КАС РФ); появилась возможность отказа от заявленных требований (ст. 46 КАС РФ); документ, возбуждающий административный процесс назван «административный иск» (ст. 124 КАС РФ); введены институты предварительной защиты административного иска (гл. 7 КАС РФ), а также соглашения о примирении сторон (ст. 137 КАС РФ) и т. д.

Таким образом, безусловно, принятие Кодекса административного судопроизводства стало положительным шагом на пути реформирования отечественного процессуального законодательства. Последнее было обусловлено, помимо названных выше причин, и тем, что п. 2 ст. 118 Конституции РФ содержит указание на 4 вида судопроизводства – конституционное, гражданское, административное и уголовное, каждому из которых должна соответствовать своя процессуальная форма. Вместе с тем, на сегодняшний день создание самостоятельного административного процесса вряд ли можно признать завершенным, поскольку до сих пор сохраняется ряд противоречий и проблем, требующих своего решения. Так, совершенно очевидно, что признание самостоятельного статуса за административной юстицией невозможно при наличии двойное или даже тройное нормативного регулирования аналогичных общественных отношений (АПК РФ, ГПК РФ, а в перспективе Единый ГПК РФ). В связи с этим, все дела, возникающие из административных правоотношений, должны рассматриваться исключительно на основе норм, содержащихся в КАС РФ. Однако создание отдельной системы административных судов представляется нецелесообразной, поскольку это приведет не только к существенным материальным затратам, но и к проблемам разграничения компетенции судов.

© Алексеев А. А., 2016

<sup>1</sup> Жилин Г. А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы. М., 2013. С. 12.

<sup>2</sup> Мамина О. И. Правосудие в механизме правового государства: Концепции и реальность: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2007. С. 9–10; Губенюк И. В. Эффективность правосудия как гарантия защиты нарушенного права (проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. С. 21.

<sup>3</sup> Соколов И. А. Административная юстиция: Материальные и процессуальные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9–10.

<sup>4</sup> Иванова М. А. Процессуальные особенности рассмотрения отдельных категорий дел, возникающих из публичных правоотношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук, М., 2012. С. 8.

---

<sup>5</sup> Соколов И. А. Административная юстиция: Материальные и процессуальные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 11.

<sup>6</sup> См.: Куликов В. Поспорим с чиновником // <http://www.rg.ru/2014/05/23/spor.html> (дата обращения: 09.02.2016).

*Д. А. Пашенцев\**

## **К ВОПРОСУ О ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ НОТАРИАТА**

Современный российский нотариат часто характеризуют как нотариат латинского типа, так как, несмотря на сохранение небольшого количества государственных нотариусов, основная масса – это негосударственные нотариусы. В то же время, любой нотариус действует от лица государства, так как фактически государство делегирует нотариату часть своих функций и полномочий.

Свободный (латинский) нотариат нередко рассматривают как институт гражданского общества<sup>1</sup>. Но в этом случае он отличается от иных институтов, так как выполняет именно делегированные государством важные государственные функции.

Все функции нотариата можно разделить на внешние и внутренние. К внешним отнесем те функции, которые определяются назначением нотариата в обществе. Они выходят за рамки собственно права и даже за рамки самой нотариальной деятельности.

Внутренние функции нотариата отражают содержание и особенности его деятельности, они находятся внутри «нотариального поля» и связаны с выполнением предусмотренных и регламентированных законодательством процедур.

Среди внешних функций нотариата выделим две основных: правоохранительную и правозащитную, которые дополняют друг друга и образуют неразрывное единство.

Не вдаваясь в особенности правозащитной функции нотариата, которая связана с защитой этим органом прав и законных интересов участников гражданского оборота, остановимся на правоохранительной функции.

Правоохранительная функция нотариата проявляется в том, что нотариусы фактически стоят на защите закона, предотвращая его нарушения, обеспечивая законный характер действий участников гражданского оборота. Можно смело утверждать, что в гипотетических условиях отсутствия нотариата в государстве количество правонарушений в гражданско-правовой сфере возросло бы многократно.

С позиций постклассической юриспруденции нотариат должен рассматриваться не просто как орган, состоящий из обезличенной совокупности нотариусов.

Центром правовой системы является человек как субъект права<sup>2</sup>. Реализация правовых норм происходит не сама собой, а только благодаря действиям правоприменителей. Именно от конкретных правоприменителей, от их правосознания и всей совокупности действующих на них объективных и субъективных факторов зависят особенности реализации права.

---

\* Пашенцев Дмитрий Алексеевич – профессор кафедры теории и истории государства и права Московского городского педагогического университета, доктор юридических наук, профессор.

В связи с тем, что нотариат выполняет делегированные государством важные публичные функции, каждый нотариус наделен определенными полномочиями в сфере правоприменения. От того, как каждый конкретный нотариус, выполняя свои должностные обязанности, применяет правовые нормы, зависит, в конечном итоге, успешная реализация правоохранительной функции нотариата.

В связи с вышесказанным, можно выделить следующие условия успешной реализации правоохранительной функции нотариата:

– являясь институтом гражданского общества, нотариат должен строить свою деятельность во взаимодействии с другими институтами гражданского общества, на основе открытости для общества;

– публичный характер правоохранительной функции государства предполагает ее реализацию в тесном взаимодействии с государственными правоохранительными органами;

– решающее значение для реализации правоохранительной функции нотариата приобретает формирование развитого правосознания нотариусов как лиц, наделенных полномочиями в сфере правоприменения.

© Пашенцев Д. А., 2016

---

<sup>1</sup> Бегичев А. В. Сущность правозащитной деятельности нотариата в системе социальной функции государства // Нотариус. 2015. № 5. С. 26.

<sup>2</sup> Честнов И. Л. Взаимоотношения государства и личности в эпоху постмодерна // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика. Рязань, 2015. С. 26.

*Н. С. Калистратова\**

## **НОТАРИАТ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

Статья 2 Конституции Российской Федерации провозгласила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Как известно, защиту прав и свобод человека осуществляют правоохранительные органы, именно они стоят на страже правопорядка, осуществляя конституционный контроль, прокурорский надзор, расследование правонарушений, обеспечение безопасности, исполнение судебных решений, оперативно-разыскную деятельность, охрану общественного порядка, оказание юридической помощи и т. д. В сфере гражданского оборота защиту прав и свобод, их охрану осуществляет, несомненно, суд. Однако, судебная процедура длительна и дорогостояща. Поэтому в государстве предусмотрены специальные институты, обеспечивающие досудебную защиту прав. К таким институтам можно отнести страхование, медиацию, государственную регистрацию и в том числе нотариат.

Статья 1 Основ о нотариате, вступивших в силу в 1993 г., гласит: «Нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать в соответствии с Конституцией РФ, Конституциями республик в составе Российской Федерации, настоящими Основами защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации».

---

\* Калистратова Наталья Сергеевна – заместитель директора Института прокуратуры Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург).

Но так было не всегда.

Появление нотариата в истории обусловлено несколькими обстоятельствами, одним из которых является необходимость обеспечения правомерности законных притязаний лица и их юридическое закрепление.

Обращаясь к истории развития этого института в России – мы изучаем, сравниваем, ищем наиболее оптимальные формы и методы, могущие быть полезными для работы сегодняшнего нотариуса, пытаемся осмыслить связь нотариата с экономической жизнью общества, определить его роль и значение в гражданском судопроизводстве.

Кратко рассмотрим историческое развитие этого института на Урале, а конкретно в Свердловской области.

С норм Новгородской судной грамоты и до утверждения Учреждений судебных установлений от 20 ноября 1864 г. в России не удалось создать единого института нотариата. Можно согласиться с исследователем Е. А. Афанасьевой, что формы осуществления нотариальных сделок, громоздкость имевшихся систем, частая реорганизация институтов государственной власти, затрагивающая, в том числе и функционирование нотариусов и иных лиц, совершающих нотариальные действия, дороговизна осуществления последних вызывали справедливые нарекания, как со стороны обывателей, так и представителей правящих классов<sup>1</sup>.

Как справедливо отмечает А. С. Смыкалин, предшествующий период развития института нотариата можно назвать «донотариальным» – определив его как период до издания Положения о нотариальной части от 14 апреля 1866 г.<sup>2</sup>

В Учреждении для управления губерний от 7 ноября 1775 г. в ст. 290 говорилось об обязательной регистрации сделок в отношении земли и строений в ратуше или магистрате.

Нотариальные действия производились и на Урале (в частности, в Екатеринбурге), примером этого может служить «Книга на записку Купчих крепостных 1791 г.», неплохо сохранившаяся в архиве екатеринбургского городского магистрата<sup>3</sup>.

Точкой отсчета истории российского нотариата является 1866 г., когда в ходе судебной реформы было принято Положение о нотариальной части.

Положение было введено не на всей территории страны, поэтому в определенной степени нотариальные функции выполняли также мировые судьи, уездные суды, полиция.

Принятием Положения прежний порядок ведения крепостных дел упразднился, появлялось лицо, наделенное полномочиями совершать и свидетельствовать нотариальные акты – нотариус.

Положение о нотариальной части ввело определенные требования к кандидатам в нотариусы: достижение возрастного ценза (21 год), прохождение испытаний на должность, внесение залога (внесением залога достигалась имущественная ответственность нотариуса в случае его ошибки).

Назначение на должность производилось старшим председателем судебной палаты по представлению председателя окружного суда.

Выполнять свои обязанности нотариус должен был только в пределах своего нотариального округа.

Нотариус числился на государственной службе, им присваивался соответствующий чин по должности, фактически же никакого вознаграждения от государства за свою службу он не получал, осуществлял свою деятельность на коммерческой основе.

Пользующийся популярностью в начале XX в. сборник А. К. Плохотенко так определяет порядок занятия должности нотариуса: «При открытии вакансии на должность нотариуса, Окружной Суд производит публикацию о вызове желающих занять эту должность. Публикация эта делается обыкновенно в местных Губернских и Областных Ведомостях; по прошествии двух или более месяцев со дня произведенной публикации, председатель Окружного Суда делает постановление о допущении к испытанию лиц, желающих занять должность нотариуса и назначает день и час испытания. Допускается держать экзамен и без открывшейся вакансии, а выдержавший испытание зачисляется в кандидаты на должность нотариуса, и на свободные открывшиеся вакансии назначаются обыкновенно кандидаты.

В течение предельно месячного срока с поверенным, вновь назначенный нотариус должен явиться для принятия присяги и представить Председателю Суда квитанцию о взносе залога, а Старшему Нотариусу на особом листе слепок своей должностной печати, экземпляр своей подписи и точный адрес конторы.

По устройству конторы о дне открытия действия нотариус доносит Председателю Суда, а также представляет список служащих в конторе, с указанием их званий, имен, отчеств, фамилий, возрастов, прежних мест службы и адресов»<sup>4</sup>.

Надзор за деятельностью нотариусов принадлежал окружным судам.

По тогдашнему нотариальному законодательству для занятия должности нотариуса не требовалось никакого образовательного ценза. Исключением из этого общего правила являлись лишь столичные нотариусы, которые назначались с высшим образованием. Однако требования, выдвигаемые общественными отношениями, показывали, что высший образовательный ценз для нотариусов крайне желателен, так как в конторе нотариусов совершаются самые разнообразные сделки, выясняются самые сложные личные и имущественные отношения контрагентов и почти вся экономическая жизнь проходила через конторы нотариусов.

В Государственном архиве Свердловской области сохранилась историческая справка об открытии нотариата на Урале: «По Указу Его Императорского Величества, Правительствующий Сенат слушали предложения министра юстиции от 16 февраля 1874 г., за № 3714, следующего содержания: по силе ст. 4 и 8-й Высочайше утвержденного 14 апреля 1866 г. положения о нотариальной части, число нотариусов данной местности и размеры их залогов определяются министром юстиции по сношению с министром внутренних дел и финансов. На этом основании составлены им, министром юстиции, по надлежащем сношении с означенными министрами, расписания: 1) число нотариусов в губерниях Черниговской, Вятской и Пермской... Расписание числа нотариусов в губерниях: Черниговской, Вятской и Пермской и в уездах Вологодском, Грязовецком... не более 4, уездные города... Екатеринбург – не более 4»<sup>5</sup>.

Таким образом, с сентября 1874 г. мы можем говорить о появлении института нотариусов на Урале. Анализируя архивные документы XIX в., более позднее введение института нотариата на Урале можно объяснить отсутствием достаточных средств.

Осенью 1874 г., пермский губернатор дает указание открыть окружной суд в Екатеринбурге, а при нем нотариальный архив, а Министерство юстиции России специальным распоряжением Сената, выделяет четыре вакантных места нотариусов в Екатеринбурге. В дальнейшем, как показывают документы, идет процесс испытаний (экзаменов) для занятия в соответствии с требованиями к

кандидатам этих мест<sup>6</sup>. С учетом того, что Екатеринбург был уездным городом, это говорит, о деловой активности региона.

Как уже было отмечено ранее, институт нотариата в России был введен Положением о нотариальной части 1866 г. Для своего периода времени это был новый и прогрессивный юридический документ, но с течением времени выделились следующие основные недостатки.

Правовой статус нотариуса четко не был определен. Де-юре он считался государственным служащим, фактически же осуществлял свою деятельность на коммерческой основе и не рассчитывал на помощь государства.

Являясь самостоятельным органом, подчинялся суду, то есть не имел полной самостоятельности, что противоречит самой природе нотариата. Существовали и другие особенности.

В рамках небольшой статьи невозможно рассмотреть всю историю этого органа от становления до сегодняшнего дня, но показать становление и дальнейшую тенденцию развития. Несмотря, на смену форм правления, политических режимов, институт нотариата в нашей стране развивался, подтверждением чему являются сохранившиеся архивные документы, в том числе и в архивах Свердловской области, которые ждут своего исследователя.

Таким образом, нотариат, являясь важным институтом государства, способствует защите прав и законных интересов личности, общества и государства.

Единожды возникнув, пройдя длительный и сложный путь от писцов до квалифицированных юристов, этот институт до сих пор трансформируется, отвечая на потребности общества, государства, меняясь вместе с правовой системой государства.

© Калистратова Н. С., 2016

---

<sup>1</sup> *Афанасьева Е. А.* Нотариат Российской империи периода модернизации страны (конец XIX – начало XX века): историко-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 10.

<sup>2</sup> См.: *Смыкалин А. С.* Донотариальный период в системе юридических органов Русского государства // Нотариальный вестник. 2006. № 12.

<sup>3</sup> Государственный архив Свердловской области (далее – ГАСО). Ф. 106. Оп. 1. Д. 65.

<sup>4</sup> *Плохотенко А. К.* Полная программа испытаний на должность нотариуса. М., 1917. С. 4–5.

<sup>5</sup> ГАСО. Ф. 11. Оп. 1. Д. 1. Л. 2–3.

<sup>6</sup> Там же.

*С. М. Оганесян\**

## **ПЕНИТЕНЦИАРНАЯ СИСТЕМА СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА: ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

Этимологически термин «функция» (от латинского *funktio* – исполнение, осуществление) означает «деятельность, обязанность, роль, которую выполняет определенный социальный институт или процесс по отношению к целому»<sup>1</sup>.

Функции государственной власти реализуются в конкретных действиях, совершаемых субъектами государственной власти. Внешнее практическое вы-

---

\* *Оганесян Степан Мхитарович* – профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета, доктор юридических наук, доцент.

ражение деятельности по реализации функций государственной власти в конкретных условиях получила наименование форм осуществления государственной власти. Наиболее распространено деление этих форм на правоустановительные (правотворчество), правоисполнительные и правоохранительные<sup>2</sup>.

Специфика деятельности пенитенциарной системы позволяет говорить о некоторых ее особенностях, которые обусловлены, на наш взгляд, следующими факторами: 1) особенностями целей и задач пенитенциарной системы; 2) содержанием деятельности пенитенциарной системы (режим и средства обеспечения в исправительных учреждениях); 3) особенностями режима особых условий в исправительных учреждениях; 4) организационные основы деятельности исправительных учреждений; 5) пожизненное лишение свободы как самостоятельный вид уголовного наказания.

Цели и задачи пенитенциарной системы тесно связаны между собой. Они определяются ее статусом, местом и ролью в системе государственных органов. Основной целью пенитенциарной системы является исправление осужденных и предупреждение совершения новых преступлений, как осужденными, так и иными лицами. Наиболее конкретно, впервые в законодательстве, регулирующем исполнение уголовных наказаний, выделены в самостоятельные категории цели и задачи данной отрасли права.

По сравнению с целями задачи пенитенциарной системы более конкретны и многочисленны. Их решение обеспечивает достижение целей пенитенциарной системы.

Для достижения указанных выше целей определяется система задач пенитенциарной системы:

- 1) регулирование порядка и условий исполнения и отбывания наказаний;
- 2) определение средств исправления осужденных;
- 3) обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов осужденных;
- 4) оказание осужденным помощи в социальной адаптации и т. д.

Цели и задачи пенитенциарной системы определяют ее функции.

Функции являются ключевой правовой категорией, которая раскрывает и объясняет содержание, структуру и пределы деятельности. Структура любой системы пишет Л. И. Каск (биологической, технической или социальной) определяется ее функциями. Безотносительно к функциям вообще невозможно сказать что-либо о разумности, целесообразности и эффективности структуры какого-нибудь объекта. Функции какого-либо объекта – это внешнее проявление его свойств, способ его поведения в определенной системе отношений. Поэтому познание функций является предпосылкой познания главного и определяющего в объекте, выявления его социального смысла, того, что оно есть само по себе в отличие от других социальных явлений, то есть, иначе говоря, его сущности<sup>3</sup>. Это высказывание напрямую можно отнести и к функциям пенитенциарной системы.

Учитывая, что в настоящее время процесс исполнения наказания деидеологизирован, достижение цели наказания исправление осужденных заключается не только в соблюдении ими юридических предписаний, но больший акцент делается на нравственном воспитании, где высшими ценностями является человек, его права и свободы.

Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» возлагает на учреждения, исполняющие наказания, обязанность создавать условия для обеспечения правопорядка и законности, безопасности осужденных, а также персонала, долж-

ностных лиц и граждан, находящихся на их территориях (ч. 2 ст. 13), и предоставляет учреждениям, исполняющим наказания, на право:

– осуществлять контроль за соблюдением режимных требований на объектах учреждений исполняющих наказания, и территориях, прилегающих к ним (ч. 1 ст. 14);

– требовать от осужденных и иных лиц исполнения ими обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации, и соблюдения Правил внутреннего распорядка учреждений, исполняющих наказания (ч. 3 ст. 14).

К сожалению, в настоящее время в трактовке понятия «цель» у исследователей не достигнуто полного согласия. Так, философы в основном определяют цель «как субъективное понятие, как существенное стремление и влечение положить себя вовне».

Таким образом, цели наказания и задачи исправительных учреждений не следует отождествлять, в том числе и из этимологических значений этих терминов, так как «цель» и «задача» не одно и то же. Их соотношение таково, что достижение цели определяется выполнением определенных задач субъектами деятельности<sup>4</sup>.

Н. Н. Трубников отмечает, что «результат деятельности человека не может полностью совпадать с поставленной заранее субъективной целью». По его мнению, цель есть представление о результате. В педагогической литературе отмечается наиболее близкое к пенитенциарной системе мнение педагогов: «в сознании воспитателей цель выступает как идеальное представление о предполагаемом (проектируемом) результате всей работы»<sup>5</sup>.

По мнению М. П. Мелентьева, социальной задачей наказания является исправление и воспитание осужденных, но не перевоспитание, ибо в условиях лишения свободы это сделать невозможно, а при исполнении краткосрочных наказаний такую задачу ставить просто не корректно<sup>6</sup>.

В науке уголовного и уголовно-исполнительного права цели уголовного наказания обсуждаются на протяжении многих лет. Среди ученых, занимающихся данной проблемой, нет единства взглядов по поводу целей уголовного наказания, особенно в отношении цели исправления<sup>7</sup>. К. А. Сыч считает, что перевоспитать человека посредством наказания практически невозможно, а с социальной точки зрения – вредно. Концепцию перевоспитания подвергли критике Н. А. Беляев, И. В. Шмаров и другие ученые.

Существуют и другие точки зрения. Так, по мнению А. Л. Ременсона, исправление – это превращение его в полезного члена для общества. Исправление, по его мнению – это процесс, а перевоспитание – результат<sup>8</sup>.

Статья 43 УК Российской Федерации устанавливает, что наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденных и предупреждения совершения новых преступлений.

В процессе исполнения конкретных уголовных наказаний, данные цели в определенной степени корректируются, что закреплено в ст. 1 УИК Российской Федерации, где речь идет об исправлении осужденных и предупреждении совершения новых преступлений, как осужденными, так и иными лицами.

«Карательный потенциал наказания является своеобразным уголовно-правым способом восстановления социальной справедливости, то есть, с одной стороны, возможно полное и адекватное восстановление нарушенных преступлением интересов личности, общества, государства, а с другой – уменьшение общественной опасности осужденного путем его ресоциализации»<sup>9</sup>.

Важнейшая цель пенитенциарной системы – исправление осужденных. Исправление осужденных – это генеральная линия деятельности органов и

учреждений, исполняющих наказания, она проходит красной строкой через все уголовно-исполнительное законодательство. Эта линия определена также требованиями международных актов и стандартов по обращению с осужденными, и ее осуществление является главной задачей органов и учреждений, исполняющих наказания.

Соотношение целей наказания и задач пенитенциарных учреждений, по мнению А. В. Шамиса, является одной из важных социально-правовых проблем, имеющих большое научное и практическое значение.

Цели наказания и задачи пенитенциарных учреждений в значительной мере совпадают, так как это обусловлено специфическим социальным назначением пенитенциарных учреждений. Пенитенциарные учреждения не только исполняют уголовное наказание, но и выполняют большое количество обеспечительных функций по организации жизнедеятельности.

Следует согласиться с утверждением А. В. Шамиса в том, что без четкой нормативной постановки задач нельзя определить основную направленность назначения любого учреждения, исполняющего уголовное наказание.

При всем разнообразии учреждений и органов, исполняющих наказания, и процессов в них происходящих, возможно определить их общие задачи, направленные на борьбу с преступностью. Из них можно вычлениить цели и задачи, присущие пенитенциарной системе в целом, уголовно-исполнительной системе и исправительным учреждениям в частности, исходя из законодательства, регулирующим процесс, основания, порядок и условия исполнения наказаний, в том числе и в виде лишения свободы.

Поскольку Россия становится участником международных рыночных отношений, то в перспективе представляется постепенный переход отечественной пенитенциарной системы к пенитенциарным системам стран с развитой рыночной экономикой. Определенные тенденции движения в этом направлении наблюдаются уже сегодня. Нам представляется, что рыночные отношения не должны распространяться на систему исполнения уголовных наказаний, мы не можем строить трудовой процесс в зависимости от колебаний рынка. Вместе с тем пенитенциарные учреждения не могут функционировать изолированно, тем более при выполнении задачи привлечения осужденных к труду. Выполнение основных задач, возложенных на уголовно-исполнительную систему, должно обеспечиваться определенными государственными гарантиями в любых условиях. «Система исполнения наказания должна иметь правовую и экономическую защиту от возможных дестабилизирующих процессов, в ходе, проводимых в стране реформ<sup>10</sup>.

© Оганесян С. М., 2016

<sup>1</sup> *Советский энциклопедический словарь*. М., 1980. С. 1449.

<sup>2</sup> См., например: *Герасимов А. П.* Правовые формы осуществления государственной власти // *Теория права и государства: Учебник* / Под ред. В. В. Лазарева М., 1996. С. 304.

<sup>3</sup> *Каск Л. И.* Функции и структура государства. Л., 1969. С. 3–4.

<sup>4</sup> *Трубников Н. Н.* О категориях «цель», «средство», «результаты». М., 1967. С. 123.

<sup>5</sup> Там же. С. 123.

<sup>6</sup> *Мелентьев М. П.* Проблемы выражения и закрепления в уголовно-исполнительном законодательстве политической и воспитательной функции права // *Правовые и организационные основы исполнения уголовных наказаний: Труды Академии МВД СССР*. М., 1991. С. 56.

<sup>7</sup> *Шаргородский М. Д.* Цель наказания в социалистическом уголовном праве и ее эффективность. (Анализ и прогноз) // *Преступность и ее предупреждение*. Л., 1971. С. 111; *Ной И. С.* Сущность и функции уголовного наказания в советском государстве. Саратов, 1973. С. 31; *Пономарев С. Н., Медведева Н. Т.* Карать или предупреждать? // *Человек: Преступление и*

наказание. Рязань, 1993. № 1. С. 10–16 и др.

<sup>8</sup> *Ременсон А. Л.* Теоретические вопросы исполнения лишения свободы и перевоспитания заключенных: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Томск, 1965. С. 12.

<sup>9</sup> *Чернов А. Д.* Лишение свободы как вид уголовного наказания (уголовно-правовые и уголовно-исполнительные аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 12.

<sup>10</sup> *Алферов Ю. А.* Общий кризис уголовно-исполнительной системы России и основные пути его преодоления в современных условиях // Выживаемость предприятий ИТУ в условиях рынка: новые структуры и механизмы деятельности. Рязань, 1993. С. 15.

*Ю. В. Помогалова\**

## **ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Информационное обеспечение уголовно-исполнительной системы развивается в условиях осуществления социально-экономических перемен, проведения административной реформы, исполнения Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года<sup>1</sup>.

В настоящий момент широчайшее распространение компьютерных технологий позволяет формировать современную информационную и телекоммуникационную инфраструктуры. В первую очередь необходимо выделить программно-технический комплексы автоматизированного картотечного учета спецконтингента (ПТК АКУС), которыми оснащены учреждения территориальных органов ФСИН России: информационные системы по автоматизации ведения специальных учетов для следственных изоляторов (ПТК АКУС СИЗО, 2000 г.), исправительных учреждений (ПТК АКУС ИК/КП, 2003 г.), уголовно-исполнительных инспекций (ПТК АКУС УИИ, 2005 г.), которые обеспечивают текущую деятельность служб в сфере документооборота по специальному учету. Эти сведения охватывают все стороны пребывания осужденного в СИЗО и ИУ, включают фототеку, библиотеку дактилоскопических карт, статданные, справки.

В деятельность специалистов по социальной работе с осужденными внедрено такое программное средство как автоматизированное рабочее место специалиста по социальной работе с осужденными (АРМ СР) «Социальное досье», целью создания которого является совершенствование системы контроля, учета, хранения, обработки и распределения данных в области социальной работы с осужденными. Она обладает уникальной системой ключей и шифрованием, сочетает в себе функции делопроизводства, статистического учета и защиты информации на различных уровнях. АРМ «Социальное досье» используется регулярно более чем в 500 исправительных учреждениях РФ различного типа, что говорит о его востребованности и актуальности в современных условиях<sup>2</sup>.

В УИС активно используется программное средство «Дневники индивидуальной воспитательной работы с осужденными», поддерживающее обмен данными с АКУС. Благодаря этому нововведению вся информация по воспитательной работе с осужденным хранится в электронной форме на сервере, а не в бумажном варианте, что облегчило работу сотрудникам<sup>3</sup>.

\* *Помогалова Юлия Викторовна* – доцент кафедры гражданского и трудового права Воронежского института ФСИН России, кандидат юридических наук, доцент.

Для контроля над обстановкой в учреждениях применяются цифровые системы видеонаблюдения, которые объединены в единую локально-вычислительную сеть. Например, в Томской области все учреждения, спецавтомобили и обменный пункт железнодорожной станции Томск-2 оборудованы средствами видеонаблюдения. Для контроля над обстановкой в учреждениях применяются цифровые системы видеонаблюдения, которые собирают и хранят информацию от 661 видеокамеры, из которых 8 купольных. В целях обеспечения охраны используется 207 видеокамер, а для нужд надзора 454. Для реализации функции управления контролем над службой караулов и дежурных смен в 2006 году на базе коммутатора узла связи территориального органа был создан Ситуационный центр (СЦ), который позволил в реальном времени объективно оценивать происходящее на объектах. В процессе работы СЦ операторы выявляют нарушения в отношении сотрудников отделов охраны, безопасности и режима при несении службы, в отношении осужденных, подозреваемых и обвиняемых при отбывании наказания. При выявлении нарушений оператором незамедлительно производится фото и видеофиксация, о выявленном нарушении докладывается оперативному дежурному Управления. Улучшилось качество несения службы личным составом караула и дежурных смен. В свою очередь сотрудники учреждений стали требовательнее относиться к соблюдению режима спецконтингентом.<sup>4</sup>

В настоящее время в исправительных учреждениях установлено 247 интегрированных систем безопасности, в том числе в 2014 г. территориальными органами ФСИН России централизованно получены 90 базовых комплектов таких систем. В надзоре за осужденными на постоянной основе используется более 49 тыс. камер видеонаблюдения (2013 г. – 43 431; 2012 г. – 35 267)<sup>5</sup>.

Активное внедрение в практическую деятельность территориальных органов ФСИН России единой автоматизированной системы управления электронным документооборотом (СЭД) обусловлено необходимостью комплексной автоматизации процессов создания, согласования, регистрации и рассмотрения документов, а также контроля исполнения связанных с ними поручений. Все системы интегрируются с СЭД Центрального аппарата ФСИН России, что позволяет реализовать иерархический принцип управления. Так, в течение 2015 года в УФСИН России по Республике Карелия<sup>6</sup>, УФСИН России по Республике Хакасия<sup>7</sup> проходил процесс ввода СЭД, который позволил прекратить нерациональное использование рабочего времени сотрудников на то, чтобы пересылать и подписывать документы.

В то же время предметом большинства дискуссий стали проблемы авторства документа, его достоверности и защиты от перехватов и искажений. В связи с этим заслуживающими внимания являются предложения о необходимости разработки и принятия закона «Об электронном документе», основным предметом которого стали бы отношения, возникающие по поводу и связанные с процессами документирования информации в электронно-цифровой форме, перевода традиционных документов в электронную форму и обратно, оборота электронных документов в РФ<sup>8</sup>.

К сожалению, в настоящее время уровень технических решений опередил существующую нормативную базу. Информационное взаимодействие правоохранительных и контролирующих органов России, организация доступа к информационным ресурсам как общегосударственного, так и ведомственного назначения также требуют проведения дальнейшего совершенствования правового регулирования и организации информационного обеспечения управленческой деятельности в УИС.

<sup>1</sup> Утверждена распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 43. Ст. 5544.

<sup>2</sup> Боровик П. Л., Лавренов В. В., Бабкин А. А., Крюкова Д. Ю., Черкасова М. А. Некоторые вопросы организации информационного обеспечения в органах и учреждениях уголовно-исполнительных систем Российской Федерации и Республики Беларусь // Информационные технологии в управлении, обучении, правоохранительной деятельности: Материалы IV международной электронной научной конференции // [http://vipe.fsin.su/activity/conferense/4\\_IT.php](http://vipe.fsin.su/activity/conferense/4_IT.php) (дата обращения: 27.01.2016).

<sup>3</sup> Родионов В. А., Лебедев С. В. Специальные учеты подсудимых и осужденных в качестве источников данных для проведения ОРД // Информация и информационная безопасность правоохранительных органов. М., 2004. С. 126–134.

<sup>4</sup> Мякишев А. С. Практический опыт организации контроля за службой охраны и дежурных смен, обстановкой в учреждениях УФСИН России по Томской области, с использованием систем охранного телевидения // Актуальные вопросы деятельности уголовно-исполнительной системы: Материалы межрегионального научно-практического семинара / Под общ. ред. А. В. Диденко. Вып. 2. Томск, С. 78–81.

<sup>5</sup> Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2015–2017 годы Федеральной службы исполнения наказаний // Официальный сайт ФСИН России – <http://fsin.su/structure/inspector/iao/Doklad/> (дата обращения: 24.01.2016).

<sup>6</sup> Официальный сайт УФСИН России по Республике Карелия – [http://www.10.fsin.su/news/detail.php?ELEMENT\\_ID=175093](http://www.10.fsin.su/news/detail.php?ELEMENT_ID=175093) (дата посещения: 13.02.2016).

<sup>7</sup> Официальный сайт УФСИН России по Республике Хакасия – [http://19.fsin.su/news/detail.php?ELEMENT\\_ID=177345](http://19.fsin.su/news/detail.php?ELEMENT_ID=177345) (дата обращения: 13.02.2016).

<sup>8</sup> Кокотова Е. И. Актуальные вопросы использования информационных технологий при отпращивании правосудия // Администратор суда. 2006. № 1. С. 11.

*Е. А. Кузнецова\**

## **ПЕНСИОННЫЙ ФОНД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СТРУКТУРНЫЙ ЭЛЕМЕНТ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Понятие «правоохранительная система» является достаточно сложным и многоплановым. В целом можно говорить о том, что чаще всего правоохранительная система трактуется как сложное комплексное образование, интегрирующее внутри себя много разноплановых элементов государственно-правовой жизни любого общества. Так, по мнению А. Г. Братко, в первую очередь преобладающими институтами в единой правоохранительной системе являются правовые, а во вторую очередь – государственные<sup>1</sup>. Необходимо иметь в виду, что право превалирует над государством, а это приводит к тому, что соотношение правовых и государственных структур в единой правоохранительной системе также необходимо рассматривать исходя из данных аспектов.

Исходя из подобного подхода, на первый план выдвигаются права и свободы человека и гражданина, а уж потом все то, что способствует их охране и обеспечению.

Большинство ученых в структуре правоохранительной системы выделяют две основных подсистемы: нормативную и правоохранительную. Первая из ука-

\* Кузнецова Елена Александровна – главный специалист-эксперт юридической группы Управления Пенсионного фонда Российской Федерации в Гатчинском районе Ленинградской области (Гатчина).

занных подсистем включает в себя охранительные правовые нормы, вторая же включает органы и организации, на которых лежит задача по исполнению правоохранительных функций. Главная роль в соответствии с идеей приоритета права лежит на первой из подсистем.

Основная цель правоохранительной системы заключается в охране прав, свобод и законных интересов граждан.

Действующая Конституция РФ гарантирует каждому гражданину нашего государства социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в ряде иных случаев, предусмотренных действующим законодательством<sup>2</sup>. Таким образом, можно говорить о том, что социальное обеспечение в Российской Федерации является одним из конституционных прав, реализация и охрана которого по существу и должна относиться к одной из приоритетных задач Пенсионного Фонда РФ.

Однако, если обратиться к основному документу, на основе которого осуществляется регламентация деятельности данного учреждения, а таковым выступает «Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)», то данный нормативно-правовой акт не относит вопросы обеспечения и охраны конституционного права граждан на социальное обеспечение к ведению Пенсионного фонда<sup>3</sup>.

Таким образом, можно говорить о том, что Пенсионный фонда Российской Федерации занимает достаточно неоднозначное положение не только в правоохранительной системе, но также и в едином механизме государства. Связанно данная коллизия с тем, что нормативные документы, регламентирующие деятельность данного государственного учреждения не возлагают на него охрану конституционно закрепленных прав граждан на социальное обеспечение, хотя по существу именно данные вопросы и являются одним из приоритетных направлений в работе данного учреждения. С другой же стороны, выполняя по существу указанную функцию, данное государственное учреждение не имеет достаточно властных полномочий для полноценного и адекватного ее исполнения, поскольку действующее законодательство не включает как сам ПФР, так и его органы в правоохранительную систему и не наделяет дополнительными властными полномочиями.

© Кузнецова Е. А., 2016

<sup>1</sup> Братко А. Г. Правоохранительная система: вопросы теории: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 10.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года) // Российская газета. 1993. 25 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1, 2; 2014. № 6. Ст. 548; № 30. Ч. 1. Ст. 4202.

<sup>3</sup> См. Постановление ВС РФ от 27 декабря 1991 года № 2122–1 (ред. от 5 августа 2000 года) «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» (вместе с «Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)», «Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России)») // Ведомости Совета Народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. 30 января. С. 180.

## О СТРУКТУРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Понятие «структура» применительно к законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации имеет два значения: первое означает количество палат, образующих данный орган, второе – его внутреннее устройство. Ранее в ряде региональных законодательных органов использовалась модель двухпалатной структуры: Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан включало Законодательную Палату и Палату Представителей, Великий Хурал Республики Тыва – Законодательную Палату и Палату Представителей; Законодательное Собрание Свердловской области – Областную Думу и Палату Представителей. Как показывает практика, обычно вторая (условно – верхняя) палата создается с целью разделения власти внутри самой её законодательной ветви. Это усложняет законодательную процедуру, но помогает выработке более совершенных нормативных правовых актов. Верхняя палата удерживает нижнюю от иногда непродуманных, эмоциональных решений. Кроме того, создавая верхнюю палату на основе представительства территорий, преследуют цель учесть в деятельности законодательного органа субъекта Российской Федерации интересы территориальных коллективов<sup>1</sup>. В этой связи следует отметить, что применяемая на выборах в региональные законодательные органы преимущественно смешанная избирательная система способствует представительству от муниципальных районов и городских округов. Кроме того, имеется практика создания при законодательных органах субъектов Российской Федерации советов представительных органов муниципальных образований и (или) их руководителей в качестве консультативно-совещательных органов.

Преимущества двухпалатной системы региональных законодательных органов видятся в межпалатном (взаимно сдерживающем) факторе; большей эффективности в сдерживании исполнительной власти; более тщательной проработке законопроектов; увеличении гарантий конституции (устава), поскольку удлиняются сроки прохождения спорных законопроектов, что дает дополнительное время для рассмотрения законопроекта и его общественного обсуждения<sup>2</sup>. Однако, с другой стороны, наличие второй (верхней) палаты регионального законодательного органа может повлечь затягивание процесса принятия законов. Конституционно-правовое развитие в первом десятилетии XXI в. привело к упразднению второй палаты в региональных законодательных органах. Кроме вышеуказанных субъектов Российской Федерации от двухпалатной модели отказались также Республика Адыгея, Республика Карелия, Кабардино-Балкарская Республика.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup> не содержит прямых нормативных предписаний о количестве палат в региональных законодательных органах, хотя допускает возможность учреждения второй палаты (п. 4 ст. 4). Следовательно, субъекты Российской Федерации самостоятельны в определении структуры законодательных

\* Ерыгин Алексей Алексеевич – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, кандидат политических наук, доцент.

органов. Положения об однопалатной структуре представительного органа включены в законы ряда регионов (ч. 1 ст. 1 Закона Самарской области «О Самарской Губернской Думе»<sup>4</sup>, ч. 1 ст. 1 Закона Магаданской области «О Магаданской областной Думе»<sup>5</sup>, ч. 2 ст. 1 Закона Чеченской Республики «О Парламенте Чеченской Республики»<sup>6</sup>).

В современных условиях понятие «структура законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» означает его внутреннее устройство и включает, как правило, руководящие органы (единоличные и коллегиальные), комитеты и комиссии, депутатские объединения (фракции), аппарат и иные органы. Основы структуры регионального законодательного органа иногда закрепляются в уставах субъектов Российской Федерации<sup>7</sup>. Согласно ч. 1 ст. 70 Устава Алтайского края в структуру Законодательного Собрания входят председатель, его заместитель (заместители), постоянные комитеты, постоянные комиссии, постоянные депутатские объединения)<sup>8</sup>. Устав Ивановской области предусматривает, что в областной Думе создаются комитеты, комиссии, деятельность которых осуществляется на основании положений, утверждаемых постановлениями областной Думы, и временные рабочие группы (ст. 53)<sup>9</sup>.

Вопросы организационной структуры региональных законодательных органов закрепляются в отдельных главах законов субъектов Российской Федерации о парламентах (глава 2 «Организация Законодательного Собрания» Закона «О Законодательном Собрании Новосибирской области», глава 4 «Структура Законодательного Собрания» Закона «О Законодательном Собрании Омской области»<sup>10</sup>). Структура законодательных органов, их внутреннее устройство конкретизируется в регламентах, которые являются своеобразными гарантами внутренней свободы парламента. Регламенты, принимаемые законодательными органами субъектов Российской Федерации в форме постановлений, формализуют их работу, устанавливая порядок подготовки, внесения и рассмотрения вопросов на заседаниях, порядок формирования руководящих органов, рассмотрения документов, голосования<sup>11</sup>. Имеет место практика определения структуры законодательного органа специальным правовым актом. Так, согласно постановлению Белгородской областной Думы от 19 октября 2010 г. № П/1-3-5 (ред. от 23 сентября 2015 г. № П/1-2-6) «Об утверждении структуры Белгородской областной Думы»<sup>12</sup> структура законодательного органа включает Совет областной Думы, председателя, его первого заместителя и заместителей, комитеты, а также аппарат областной Думы.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что по вопросу определения структуры законодательного (представительного) органа сложились два основных подхода, которые условно можно назвать узким и широким. При узком подходе в структуру законодательного органа включают его руководство, коллегиальный совещательный орган (совет, президиум), постоянные комитеты и комиссии, депутатские объединения (фракции), то есть подразделения, состоящие из депутатов представительного органа, в том числе занимающих руководящие должности (Законодательное Собрание Владимирской области, Законодательное Собрание Новосибирской области<sup>13</sup>). Широкий подход к определению структуры предполагает также включение аппарата законодательного органа (Законодательное Собрание Амурской области, Калининградская областная Дума<sup>14</sup>). Аппараты относятся к вспомогательным органам региональных законодательных собраний, состоящим преимущественно из государственных служащих субъекта Российской Федерации, не обладающих полномочиями по изданию нормативно-

правовых актов, выполняющих экспертные, аналитические, консультационные, координирующие и иные социально значимые функции, призванных содействовать решению задач, стоящих перед законодательным органом субъекта Российской Федерации, его комитетами, комиссиями, руководителями<sup>15</sup>. Представляется, что широкий подход в наибольшей степени отражает сложившиеся реалии при определении структуры региональных законодательных (представительных) органов государственной власти.

© Ерыгин А. А., 2016

<sup>1</sup> Васильев В. И., Павлушкин А. В., Постников А. Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М., 2001. С. 141.

<sup>2</sup> Булаков О. Н. К вопросу о законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации: Материалы международной научно-теоретической конференции 4–6 декабря 2008 г. Т. 2. М., 2009. С. 108.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. 18 октября. Ст. 5005.

<sup>4</sup> Закон Самарской области от 10 мая 2007 года № 32-ГД (ред. от 5 мая 2012 года № 38-ГД) «О Самарской Губернской Думе» // Волжская коммуна. 2007. 15 мая.

<sup>5</sup> Закон Магаданской области от 10 июля 2002 года № 258 (ред. от 9 декабря 2015 года № 1967-ОЗ) «О Магаданской областной Думе» // Магаданская правда. 2002. 17 июля.

<sup>6</sup> Закон Чеченской Республики от 2 декабря 2008 года № 2-РКЗ (ред. от 3 ноября 2015 года № 2-РКЗ) «О Парламенте Чеченской Республики» // Вести Республики. 2008. 24 декабря.

<sup>7</sup> Устав Санкт-Петербурга (принят Законодательным Собранием 14 января 1998 года № 13–4) (ред. от 26 октября 2015 года № 611-115) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 2. 26 февраля. Ст. 26

<sup>8</sup> Закон Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС (ред. от 1 декабря 2015 года № 118-ЗС) «Устав (Основной Закон) Алтайского края» // Алтайская правда. 1999. 20 октября.

<sup>9</sup> Устав Ивановской области от 18 февраля 2009 г. № 20-ОЗ (ред. от 29 декабря 2015 года № 146-ОЗ) // Собрание законодательства Ивановской области. 2009. № 7(427). 6 марта.

<sup>10</sup> Закон Омской области от 15 июля 1994 г. № 2-ОЗ (ред. от 16.12.2015 № 1828-ОЗ) «О Законодательном Собрании Омской области» // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 1994. № 1. Ст. 4.

<sup>11</sup> Мурычев К. В. Система представительных органов власти в Российской Федерации. М., 2011. С. 72.

<sup>12</sup> Белгородские известия. 2011. 14 января.

<sup>13</sup> Закон Новосибирской области от 5 декабря 2011 года № 152-ОЗ (ред. от 3 февраля 2016 года № 35-ОЗ) «О Законодательном Собрании Новосибирской области» // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2011. 9 декабря.

<sup>14</sup> Уставный закон Калининградской области от 4 мая 2010 г. № 439 (ред. от 26 июня 2015 года № 436) «О Калининградской областной Думе» // Калининградская правда (вкладыш Ведомости Правительства Калининградской области). 2010. № 84. 1 мая.

<sup>15</sup> Кравцова Е. А. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: на примере областных Дум Белгородской и Брянской областей: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 17.

## К ВОПРОСУ О МЕСТЕ И РОЛИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВА

Местное самоуправление можно определить как самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения муниципальных образований (непосредственно или через органы самоуправления) по решению вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Можно выделить несколько базовых моделей системы органов самоуправления в современном мире. Среди них модель «совет – система комитетов». Для данной модели характерно, что представительный орган (совет) избирается непосредственно населением. Его деятельность по различным направлениям осуществляется комитетами, располагающими для этого значительными полномочиями. Глава местной администрации является одновременно руководителем аппарата муниципальных чиновников. Модель «управляющего исполнительного комитета». Избранный населением совет назначает из числа своих членов небольшой исполнительный комитет, функционирующий как коллективный глава исполнительной власти. Модель «совет – менеджер». Избираемый населением совет, возглавляемый мэром, несет ответственность перед гражданами за все вопросы управления городом или сельской местностью. Модель «сильного мэра». Мэр, как глава исполнительной власти, избирается советом или непосредственно населением отдельно от совета. Последний обладает законодательной властью и утверждает ежегодный бюджет. Следует подчеркнуть, что все названные модели обладают как положительными признаками, так и недостатками. Если постараться сформулировать то общее, что характерно для современного местного самоуправления, то можно назвать:

- демократический контроль избранных на местном уровне представителей, образующих коллективный представительный орган;
- статус юридического лица;
- четкие территориальные границы;
- наличие постоянного управленческого аппарата;
- многофункциональная сфера компетенции, дающая право на осуществление широкого круга полномочий.

При этом, значимость местного самоуправления на современном этапе развития общества бесспорна, что позволяет достаточно успешно разрешать множество вопросов, не обращаясь к государственным структурам. Другое дело как на практике добиться, чтобы местное самоуправление способствовало в конечном счете социальной интеграции и политической мобилизации общества, если учесть экономические, политические, культурные, географические, социально-экономические и другие особенности тех или иных территориальных единиц. Государство может быть активным участником формирования гражданского общества, когда оно по-настоящему способствует становлению необходимых компонентов самой гражданственности, а именно: института местного самоуправления как основы основ самого общества; независимых профсоюзов; развитой сети общественных организаций; системы благотворительности и института независимой прессы. Становление местного самоуправления в странах Западной Европы, а

---

\* *Зябкин Алексей Иванович* – профессор кафедры отраслей права Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов, кандидат юридических наук, доцент.

затем – Северной Америки предшествовало образованию централизованных государств. Его развитие проходило достаточно поступательно, и в настоящее время этот процесс продолжает осуществляться с учетом традиций тех или иных стран. Для Российской Федерации временные рамки, а также социокультурные и другие аспекты становления государственности потребовали особых условий для формирования местного самоуправления. В системе местных Советов СССР главным оставался приоритет интересов государства, а не местного населения, так как Советы решали все вопросы местного значения исходя из интересов государства. В этой связи несколько поколений практически не участвовало в решении своих местных проблем. Не является положительным и фактор миграции: население мегаполисов в основном состоит из приезжих в первом поколении, никак не связанных с новым местом жительства на уровне традиций, привычек и детских воспоминаний, что естественно влияет на реализацию коммуникативной функции общества. Сказывается и полиэтничность населения мегаполисов России. В принципе после ликвидации системы Советов необходимостью стала организация современных муниципалитетов с соответствующими полномочиями. Новое законодательство о местном самоуправлении (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») по сути исходило из новых идей. Конституция РФ провозгласила, что местное самоуправление не входит в систему государственной власти, тем самым создав условия для свободного развития местной инициативы. Воспитание гражданственности и самостоятельности должно осуществляться «снизу», так как вовлечение человека в дела своего местного сообщества повышает уровень правосознания и приучает полагаться на собственные силы. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 1) местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Это форма осуществления народом своей власти. Следует подчеркнуть, что не являясь юридически частью системы государственной власти, местное самоуправление тесным образом взаимодействует с органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ и федеральными органами. Это взаимодействие выражается в следующем: обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм; обязательность рассмотрения органами государственной власти и государственными должностными лицами обращений органов и должностных лиц местного самоуправления; обладание представительных органов местного самоуправления правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ; право местного самоуправления предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными актов органов государственной власти, нарушающих права местного самоуправления; участие местного самоуправления в избирательном процессе при подготовке и проведении выборов органов государственной власти и референдума Российской Федерации и ее субъектов; осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в РФ показала, что остается еще достаточно много проблем. В целом пра-

вовая природа местного самоуправления как фактически сложившегося сегодня в России социального института, несомненно нуждается в более глубоком теоретическом осмыслении и более высоком уровне практического воплощения. Вряд ли можно утверждать, что уже достигнуты повсеместная включенность населения в муниципальное управление, широко используемые на местном уровне формы непосредственной демократии. Еще требует повышения степень доверия населения органам местного самоуправления. Местные налоги не в полной мере позволяют развивать необходимые населению направления жизнеобеспечения. Необходимо совершенствовать условия для развития малого предпринимательства. Представляется, что в целях повышения качества функционирования местного самоуправления важно осуществить такие мероприятия: обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе расширения собственной доходной базы и укрепления их самостоятельности; обеспечение гарантий самостоятельности муниципальных образований в планировании и нормировании расходов местных бюджетов при решении вопросов местного значения; выработка критериев и четких процедур выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований; поддержка инвестиционной деятельности на местном уровне; разработка и внедрение новых форм и концепций эффективного управления муниципальной собственностью; последовательное нормативное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления; совершенствование механизма правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов РФ) и органами местного самоуправления; совершенствование механизмов судебной защиты местного самоуправления. Обобщая сказанное, отметим, что значимость местного самоуправления вряд ли может быть кем-либо оспорена. Многие еще предстоит выполнить для становления муниципальных органов в РФ, но, тем не менее, общий ход истории современной России должен привести к укреплению основ местной жизни, без которой невозможно полноценное существование любого государства.

© Зябкин А. И., 2016

---

---

*Раздел II*  
**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ РЕАЛЬНОСТЬ  
КАК СРЕДА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ  
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

---

---

*Е. А. Матвиенко\**

**ТРАНСФОРМАЦИЯ СОВРЕМЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ:  
ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ**

Государство является одним из тех социальных институтов, благодаря которым человеческая цивилизация смогла достичь серьезных результатов в своем развитии. Однако, как и любое историческое явление, государство, по всей видимости, преходяще. В то же время вопрос о том, сыграло ли уже оно свою историческую роль, продолжит ли оставаться центральным элементом политической жизни в обозримом будущем, является сегодня дискуссионным.

Поводов для такого рода дискуссий более, чем достаточно. Очевидный кризис Вестфальской системы международных отношений привел, во-первых, к заметному усложнению карты мира (которая все более и более становится похожей на своего рода «лоскутное одеяло», причем количество и пестрота «лоскутков» все время возрастают). Во-вторых, что куда более важно, меняются сами принципы функционирования государственного организма, отчасти трансформируется и его сущность.

Не претендуя на полноту освещения данной (чрезвычайно масштабной) темы, мы постараемся в данной работе обозначить ряд ожидающих своего решения (в том числе и с точки зрения теории государства) проблем.

Прежде всего к ним относится проблема ослабления (а то и полной девальвации) национально-государственного суверенитета вследствие внешнего воздействия/влияния. Такое ослабление может происходить в силу различных причин. Оно может иметь юридическое обоснование и закрепление, а может и не иметь такового. В первом случае можно привести в качестве примера страны Евросоюза, официально делегирующие наднациональным структурам право и обязанность принятия важнейших для страны решений. Аналогичные процессы (хотя и в заметно меньших масштабах) происходят и в иных регионах мира (например, в рамках ЕАЭС). При этом ограничения, накладываемые вследствие членства в одной организации, могут дополняться и усиливаться вследствие членства в другой либо тесных договорных отношений с какой-либо влиятельной державой (суверенитет стран Балтии «распылен» между ЕС, НАТО и США (в связи с «особыми отношениями» с последними)).

---

\* *Матвиенко Евгений Алексеевич* – начальник кафедры философии Волгоградской академии МВД России, кандидат философских наук, доцент.

В некоторых случаях суверенитет сохраняется в полном объеме де-юре, но серьезно ограничивается де-факто. Наиболее близкий и свежий пример – современная Украина, внешняя и внутренняя политика которой во многом определяется американской администрацией («украинский случай», правда, намного сложнее. К нему мы еще обратимся). В этом же ряду – мощное и в большинстве случаев деструктивное воздействие на национальное государство со стороны транснациональных корпораций. Последние нередко сочетают свой (в основном экономический) интерес с продвижением политических интересов страны происхождения/базирования.

Ослабление суверенитета может быть и следствием сугубо внутренних процессов. Различные варианты такого развития событий мы можем наблюдать, с одной стороны, в наиболее экономически развитых государствах, с другой – в наиболее бедных и отсталых. В первых позиции государства объективно ослабляются новейшими технологиями, высочайшим уровнем развития гражданского общества, процессами социальной самоорганизации, что позволяет сегодня «обойтись без государства» там, где еще вчера его роль казалась незыблемой (например, в сфере нормативного регулирования общественных отношений). Следствием (порой поспешной и агрессивной) глобализации становится глокализация, подчеркивание, а то выпячивание, региональной специфики. Отсюда – еще далеко не оконченные истории с попытками обретения самостоятельности Шотландией и Каталонией.

В странах же не столь благополучных в социально-экономическом отношении ослабление суверенитета выступает следствием объективной неспособности государства либо субъективного нежелания правящей элиты (на всей или части своей территории) выполнять в полном объеме свои основные функции – принимать законы, поддерживать правопорядок, собирать налоги, обеспечивать гражданам приемлемые для них условия жизни, контролировать внешние границы. В этом случае либо часть территории «уходит» и в перспективе строит свою собственную государственность (фактический распад Судана, Эфиопии, Грузии, Украины, Молдавия в 90-х годов прошлого века), либо может произойти «приватизация» государства, вследствие чего оно становится выразителем не общего, а частного интереса (современная Молдавия).

В некоторых случаях негативное внешнее воздействие, сочетаясь в различных пропорциях с внутренними факторами, порождает феномен так называемых «несостоявшихся» (failed) или «рухнувших» (collapsed) государств (используется также близкий по смыслу термин «неконтролируемые территории»)<sup>1</sup>. Хоть сколько-нибудь эффективный механизм государственного управления просто перестает существовать. Страна распадается на ряд фактически самостоятельных территорий (либо такие территории выпадают из ее состава), на которых хозяйничают самые разнообразные «субъекты власти» (племенная верхушка, иностранные спецслужбы, олигархические группировки, наркокартели, повстанческие армии, террористические организации...). В качестве примера можно привести Ливию, Сомали, Йемен, Ирак, Афганистан. Происходит архаизация общественных (и прежде всего политических) отношений, государство как выделенный из общества аппарат управления перестает существовать. Подчеркнем, что речь идет не о некоем переходном периоде, после которого должна произойти реставрация государства. Речь идет о долговременной ситуации, о некоем новом статус-кво с неясными до конца (хотя, очевидно, отнюдь не радужными) перспективами для основной массы населения.

Именно в такое «рухнувшее государство» превращается, на наш взгляд, современная Украина. Центральная власть практически бессильна. Ее раздира-

ют внутриэлитные противоречия, разъедает коррупция. Экономический кризис не позволяет выполнять социальные обязательства. Монополия на легитимное насилие утеряна. В отдельных регионах стремительно выстраиваются неофеодальные отношения. Государство не может ничего противопоставить внешнему вмешательству во внутренние дела, стоящим над законом олигархам, вооруженным группировкам самого различного толка... В этот ряд прекрасно встраиваются и озвученные недавно предложения отдать «на откуп» частным лицам исполнение таковой системообразующей для государства функции, как сбор налогов. Перспективы украинской государственности представляются в свете сказанного весьма туманными.

В то же время в мире постоянно идут процессы политогенеза, появляются новые государства. Степень их «полноценности», равно как и отношение к ним мирового сообщества, варьируются от официального признания их рядом государств либо по крайней мере «молчаливого согласия» с их существованием до попыток уничтожить такого рода новообразования всеми средствами, включая военные. Различные ступени эволюции такого рода протогосударственных образований демонстрируют Тайвань, Косово, Абхазия, Приднестровская Молдавская Республика, Сомалиленд, Донецкая и Луганская Народные республики, наконец, запрещенное в России так называемое «Исламское государство»... Последнее – при всей его однозначно негативной оценке – на сегодняшний момент «переросло» рамки террористической организации и демонстрирует некие признаки квазигосударственности – постоянный силовой контроль над территорией, зачатки системы налогообложения, попытки введения собственной денежной единицы, утверждение «права» и осуществление на его основе «судов» и т. п. Все перечисленное как раз и подчеркивает его особую опасность для мира как своего рода «антицивилизации», использующей ряд проверенных временем форм цивилизованного бытия социума при наполнении этих форм сугубо антигуманным содержанием<sup>2</sup>.

Итак, мы видим, что сам феномен государственности (и такой его важнейший элемент, как государственный суверенитет) претерпевают сегодня серьезные трансформации, порой приводящие к (необратимой?) деградации государственности на определенных территориях. С другой стороны, «хоронить» государство еще рано, о чем свидетельствуют интенсивные процессы государственного строительства в различных частях мира. Можно согласиться с мнением С. Ф. Ударцева, что «следует различать современную (то есть национальную. – Е. М.) государственность и государственность вообще, которая может потенциально развиваться и в некоторые новые формы... Данное явление... может включать и многонациональные, и наднациональные, и планетарные (с другой стороны, очевидно, и субнациональные. – Е. М.) структуры»<sup>3</sup>. Государство, которое еще недавно казалось столь хорошо изученным, сегодня вновь ставит множество интереснейших проблем перед философами, политологами, юристами.

© Матвиенко Е. А., 2016

<sup>1</sup> См. об этом феномене подробнее: Себенцов А. Б., Колосов В. А. Феномен неконтролируемых территорий в современном мире // Полис. 2012. № 2. С. 31-46.

<sup>2</sup> Батюченко А. Под халифатом // Коммерсант-Власть. 2015. № 41. С. 28-31.

<sup>3</sup> Ударцев С. Ф. Государственность в условиях глобализации: кризисные явления, адаптационная трансформация и развитие // Право и государство. 2013. № 4. С. 21.

## **ЭВОЛЮЦИЯ РОССИЙСКОГО ПРАВОВОГО РЕАЛИЗМА: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

Механизм функционирования государства может быть исследован в парадигме правового реализма – философско-правовой концепции, основанной на актуализации правоприменительных процедур, психологическом восприятии фактичности права, отрицании избыточной метафизики, вступающей в противоречие с эмпирическими наблюдениями исследователя.

Обращаясь к историческим предпосылкам возникновения правового реализма в североамериканском, скандинавском и советском обществах, следует отметить, что правовой реализм стал популярным в первой половине XX века. Можно выявить некоторые сходные черты развития правовых культур Северной Америки, скандинавских стран и Советского Союза в период между первой и второй мировыми войнами. Действовали три общих принципа: доминирующее значение правовой доктрины, сильная зависимость юриспруденции от неюристов, прагматизм юридических методов. Авторы правовых доктрин в названных территориях не совпадали: в США доктрину формировали высшие судебные инстанции и университетские теоретики, в Скандинавии – философы, в России – революционеры, захватившие политическую и экономическую власть. Правоприменители «на земле» были связаны доктринальными установками сверху в не меньшей степени, чем текстами нормативных актов. Это оказывало особенное воздействие на занятых в судебной индустрии людей, не имеющих фундаментального юридического образования.

В американской юриспруденции зависимость от неюристов проявилась через развитие судов присяжных, где обычные граждане принимали реальные решения о виновности или невиновности подсудимого на основании психологической интуиции и обывательского мнения. Скандинавское право оказалось подвержено влиянию неюристов через нижестоящие суды, в которых со средних веков активно действовал институт *nämnd*, состоящий из группы местных жителей, имеющих право коллективно голосовать вопреки мнению судьи по всем фактическим и правовым обстоятельствам дела<sup>1</sup>.

Дополнительным основанием для доминирования неюристов, например, в Швеции стала нищета государства: в стране слабого феодализма управление было сконцентрировано в одном месте. Простая и централизованная судебная структура корреспондировала с такой же административной структурой. Местные власти либо отсутствовали, либо были чрезвычайно бесправны, хотя в это же самое время в некоторых французских регионах насчитывалось восемь судебных инстанций, включая феодальные и королевские суды<sup>2</sup>. Шведское юридическое обучение отражало идею права как прагматичной деятельности, большинство произведений юридической литературы XVII–XVIII в. составлялось в форме руководства для судей. Право было упаковано в упрощенные формы, поскольку не хватало ресурсов для глубоких исследований, юридическая литература издавалась для читателей с неглубоким или вообще отсутствующим правовым образованием, которые не могли разобраться со сложными правовыми концепциями и доктринами<sup>3</sup>. В этом заключалось суще-

---

\* *Тонков Евгений Никандрович* – старший преподаватель кафедры теории и истории права и государства юридического факультета Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге, кандидат юридических наук.

ственное отличие от континентальной Европы и сходство с системой общего права и революционным правом Советской России.

Американские, скандинавские и советские юристы первой половины XX в. имели разные национальные истории, но они разделяли общее понимание своей роли как посредника между правом и обычным человеком в суде, между правом и практическими проблемами общества. Правоведы сравниваемых культур намного сильнее, чем их коллеги в других обществах, разделяли предпосылку, что право существует в виде практического инструмента. В этом смысле период между двумя мировыми войнами для американского, скандинавского и советского права явился скорее опытом, чем логикой и аргументативными концепциями.

Если американские и скандинавские юристы являлись прагматиками благодаря традиции, то советские юристы были вынуждены восходить от практики к теории, поскольку победившие в ходе Октябрьской революции 1917 г. политические силы вначале старый юридический мир разрушили «до основания», и только после разрушения начали строить новый социалистический (коммунистический) мир. Первая мировая война переросла в длительный экономический кризис. Послевоенные голодные годы, политический и социальный раскол в обществе, затянувшаяся революция и гражданская война требовали от правоприменителей ежедневных практических решений. Начиналась эпоха, в которой источником права для судебных инстанций становились социалистическое правосознание и революционная целесообразность. «В условиях, когда делались лишь первые шаги по организации социалистического государственного управления, когда у советского законодателя еще отсутствовали необходимые данные и достаточный опыт для детального декретирования тех или иных преобразований, когда буржуазная правовая система была в основном сметена, а новое законодательство имело еще фрагментарный характер, – в этих условиях революционная целесообразность воплощалась не только в советском праве, но и в самостоятельном, не регламентированном декретами революционном творчестве местных советских органов. В тот период соображения революционной целесообразности выступали зачастую критерием правильности, законности действий органов и должностных лиц Советской власти, ибо далеко не все вопросы были урегулированы в новом законодательстве»<sup>4</sup>.

Сформировавшиеся в революционную эпоху реалистические подходы к решению конкретных юридических задач укоренились в социалистическом праве на многие десятилетия и едва ли можно утверждать, что в современном российском праве они перестали использоваться. Отечественные критические правовые исследователи ссылаются на ангажированные («заказные») уголовные дела, посредством которых действующая публичная власть расправляется с лидерами оппозиции и экономическими конкурентами. Разве в XXI в. не остаются актуальными слова выдающегося реалиста своей эпохи М. И. Калинина: «война и гражданская борьба создали громадный кадр людей, у которых единственным законом является целесообразное распоряжение властью. Управлять для них значит распоряжаться вполне самостоятельно, не подчиняясь регламентирующим статьям закона»<sup>5</sup>.

Российский социалистический правовой реализм первой половины XX в. поставил право в полную зависимость от политических действий лидеров революции и коммунистической партии. Под правом в революционной действительности рассматривались не столько нормативные акты, сколько воля правящего субъекта, которым мог оказаться комиссар, коммунист, назначенный судья или просто авантюрист. В определенные периоды так называемое револю-

ционное правосознание становилось основным источником права и основанием принятия судебных решений и внесудебных актов (например, расстрел, изъятие собственности и т. п.). В действующем Уголовно-процессуальном кодексе РФ совесть конкретного правоприменителя и закон государства признаются равными источниками принятия важнейших процессуальных решений<sup>6</sup>.

Тенденции развития российского правового реализма демонстрировали, в том числе, уменьшение влияния формализма в судопроизводстве, актуализацию судейского субъективизма, политическую и экономическую мотивированность юридических решений. Революционная целесообразность доминировала над буржуазной законностью. Наиболее радикально формализм в праве был преодолен в ходе октябрьской (1917 г.) революции. Декретом о суде № 1 субъекты, совершившие вооруженный государственный переворот, упразднили всю существовавшую систему юстиции и предусмотрели создание революционных трибуналов. Новое право создавалось в парадигме «жесткого» правового реализма, частными принципами которого в Советской России становились диктатура пролетариата, народность судов, революционная целесообразность, военный коммунизм, произвольное и насильственное перераспределение собственности. Юридическое образование для занятия места судьи или следователя перестало быть обязательным. Движение социалистического правового реализма не было оформлено доктринально, но оно имплицитно содержалось и развивалось в рамках культурологической концепции социалистического реализма.

Российский правовой реализм – сложившаяся в постреволюционной России и продолжающая действовать по настоящее время законодательная и правоприменительная доктрины, согласно которым декларативные нормы справедливого порядка не совпадают с юридической практикой. Сравнительное исследование эволюции российского правового реализма позволяет глубже понять структуру современной публичной власти и механизм функционирования государственных органов.

© Тонков Е. Н., 2016

---

<sup>1</sup> *Blomstedt Y.* Laamannin Ja Kihlakunnantuomarinvirkojen Laanit-Taminen Ja Hoito Suomessa 1500- Ja 1600-Luvuilla (1523–1680): Oikeushal-Lintohistoriallinen Tutkimus, 1958. Цит. по *Pihlajamäki H.* Against Metaphysics in Law. P. 485.

<sup>2</sup> *Dawson J. P.* A History of Lay Judges. Cambridge: Harvard Univ. Press., 1960. P. 82.

<sup>3</sup> *Pihlajamäki H.* Against Metaphysics in Law. P. 486.

<sup>4</sup> *Рабинович П. М.* Борьба за советскую социалистическую законность в РСФСР (1917–1920 гг.) // Правоведение. 1967. № 5. С. 123–124.

<sup>5</sup> *Калинин М. И.* О социалистической законности. М., 1959. С. 116.

<sup>6</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (ред. от 2 марта 2016 года) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1), Ст 4921.

**К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ  
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ», «МЕХАНИЗМ  
ГОСУДАРСТВА» И «МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФУНКЦИЙ  
ГОСУДАРСТВА»**

В современной юридической литературе вопрос о понятии и структуре государственного аппарата и механизма государства является достаточно дискуссионным. Примечательно то, что данная дискуссия ведется не только на научном уровне, но и вошла в концепцию современных учебников по теории государства и права.

В одних случаях понятия механизма государства и государственного аппарата употребляются как тождественные. Так в учебнике под редакцией профессора В. Д. Перевалова под механизмом (аппаратом) государства понимается специально созданная постоянно действующая иерархическая система государственных органов, учреждений и должностных лиц, осуществляющих государственную власть, задачи и функции государства<sup>1</sup>.

Однако чаще всего исследуемые понятия разграничиваются, при этом авторы подчеркивают их существенные различия. Одним их самых распространенных аспектов разграничения данных понятий ученые указывают структуру механизма государства и государственного аппарата.

Так под государственным аппаратом понимается исключительно система государственных органов, наделенных государственно-властными полномочиями в отдельных сферах общественной жизни. Механизм же государства понимается как понятие, более широкое по объему, которое наряду с государственными органами включает в себя также государственные учреждения и предприятия, фактически принимающие участие в осуществлении функций государства.

Существует достаточно широкая трактовка механизма государства. Например, в учебнике Н. И. Матузова и А. В. Малько структура механизма государства включает в себя государственные органы, администрации государственных предприятий, учреждений, организаций, государственных служащих (чиновников) и организационные, финансовые и иные средства<sup>2</sup>. В данной точке зрения необходимо акцентировать внимание на следующих моментах.

Во-первых, в структуру механизма государства в качестве самостоятельных элементов включаются государственные служащие. Аналогичный подход можно встретить в работах дореволюционных ученых, в частности, Н. М. Коркунов и Ф. В. Тарановский считали, что те лица, за которыми признается право распоряжения в определенном отношении властью, и в волеизъявлениях и действиях которых осуществляется воля государства, называются органами государственной власти<sup>3</sup>.

Во-вторых, особо подчеркивается, что в структуру механизма государства включаются именно администрации государственных учреждений, предприятий и организаций. Такой подход также видится достаточно обоснованным, поскольку именно администрации данных организаций принимают участие в осуществлении задач и функций государства.

---

\* Новикова Юлия Сергеевна – доцент кафедры теории государства и права Челябинского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

В третьих, в качестве структурного компонента механизма государства выделяются организационные, финансовые и иные средства. Такая точка зрения, на наш взгляд, не является бесспорной, поскольку данные средства не могут выступать в качестве самостоятельного звена или элемента механизма государства и тем самым участвовать в осуществлении его функций.

Несколько иной точки зрения придерживается профессор Н. А. Власенко, который указывает, что государственный аппарат – это система государственных органов, наделенных властными полномочиями для реализации государственной власти, взаимосвязанных общими принципами организации и деятельности. Механизм государства включает, помимо государственного аппарата, государственные учреждения и государственные унитарные предприятия, а также государственные организации (вооруженные силы, милиция, уголовно-исполнительные учреждения и т. д.), опираясь на которые государственный аппарат осуществляет свои задачи<sup>4</sup>.

Такой подход к анализу структуры механизма государства заслуживает весьма пристального внимания, поскольку в отдельный структурный компонент механизма государства выделяются государственные организации. Дискуссии о так называемых «материальных придатках» механизма государства не прекращаются в современной юридической литературе. К таковым часто относят силовые структуры – армию, полицию, исправительные учреждения и др. Однако существует точка зрения, согласно которой «материальными придатками» механизма государства являются те средства, которые обеспечивают деятельность государственного аппарата (бюджетные средства, предприятия, учреждения, помещения и т. п.)<sup>5</sup>. Силовые же структуры, в том числе органы внутренних дел, целесообразно относить к органам исполнительной власти, поскольку основная их функция состоит в охране и защите личности, ее прав и свобод от нарушений, обеспечении правопорядка и безопасности в обществе<sup>6</sup>.

Еще один аспект понимания механизма государства – функциональный. Так В. В. Лазарев указал, что под механизмом государства в динамике необходимо понимать функционирование государства, который включает в себя совокупность внутренних факторов, институтов, средств, обеспечивающих действие составных частей государства в их взаимозависимости<sup>7</sup>.

В связи с этим весьма близким по содержанию к понятию «механизм государства» является понятие «механизм осуществления функций государства». Н. С. Ельцов полагает, что под механизмом государства обоснованно понимать систему, включающую государственный аппарат в лице государственных органов, наделенных властными полномочиями, а также государственные предприятия и учреждения. Бесспорно, что в механизм государства негосударственные организации не входят, но в процессе реализации его функций они участвуют. Таким образом, автор считает, что механизм реализации функций государства включает в себя как участников механизма государства, так и негосударственные структуры (общественные, коммерческие и некоммерческие организации)<sup>8</sup>.

Э. А. Максименко указывает, что научный интерес вызывает проблематика субъектного состава механизма реализации правоохранительной функции государства и предлагает следующую классификацию его субъектов:

- правоохранительные органы как специальные субъекты реализации данной функции;
- органы государственной власти участвующие в реализации правоохранительной функции;
- институты гражданского общества, содействующие реализации данной функции<sup>9</sup>.

Вопрос о том, какие органы относятся к правоохранительным, и каково их место в механизме государства в юридической литературе является дискуссионным. Представляется, что таковыми являются специальные государственные органы, деятельность которых направлена непосредственно на реализацию правоохранительной функции и которые для этого наделены государственно-властными полномочиями. В связи с этим целесообразно к правоохранительным органам относить органы правосудия, органы прокуратуры, а также органы защиты конституционных прав граждан и охраны правопорядка. При этом важно заметить, что в контексте разделения властей правоохранительные органы в механизме государства занимают особое место. Органы правосудия осуществляют судебную власть, остальные правоохранительные органы, как правило, относят к органам исполнительной власти, подчеркивая при этом особое место прокурорского контроля и надзора.

Таким образом, механизм государства – сложное и системное понятие, не являющееся тождественным понятиям государственного аппарата и механизма осуществления функций государства, где особое место принадлежит правоохранительным органам, основная задача которых – защита личности, ее прав и свобод от нарушений, восстановление нарушенных прав, обеспечение законности и правопорядка в обществе.

© Новикова Ю. С., 2016

---

<sup>1</sup> *Теория государства и права: Учебник / Отв. ред. В. Д. Перевалов. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 93.*

<sup>2</sup> *Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. 4-е изд., испр. и доп. М., 2015. С. 86.*

<sup>3</sup> *Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: Хрестоматия. В 2 т. Т. 1. М., 2001. С. 385, 387.*

<sup>4</sup> *Власенко Н. А. Теория государства и права: Учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 78–79.*

<sup>5</sup> *Цапанова С. С. Некоторые особенности понимания механизма государства в условиях формирования современного российского общества. Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 4 (33). С. 197.*

<sup>6</sup> См.: *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. СПб., 2008. С. 5–37; Нижник Н. С. Полицейская система как элемент правоохранительной системы современного государства // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: Материалы Международной научно-практической конференции, 19–20 сентября 2013 г. / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2013. С. 6–13.*

<sup>7</sup> *Лазарев В. В. Общая теория права и государства. М., 1994. С. 34–35.*

<sup>8</sup> *Ельцов С. Н. К вопросу о субъектном составе механизма реализации функций государства. Вестник Тамбовского государственного университета. Гуманитарные науки. Гражданское общество и государство. 2015. Т. 20. Вып. 10. С. 155, 156.*

<sup>9</sup> *Максименко О. Э. Общая характеристика механизма реализации правоохранительной функции правового государства в России // Право и практика. 2014. № 2. С. 48.*

## **К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВА» И СТРУКТУРЕ МЕХАНИЗМА СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА**

Вопросы, касающиеся рассмотрения научных подходов к пониманию механизма государства, а также анализа его структуры, занимают одно из ведущих мест в системе научного познания государственно-правовых явлений. Среди ученых правоведов данная проблема находит широкое отражение в научных исследованиях<sup>1</sup>. На современном этапе административно-правовой реформы в Российской Федерации особое значение придается проблемам, связанным с организацией и функционированием механизма государства в рамках его совершенствования в аспекте дальнейшего построения правового государства. Именно эффективность функционирования механизма государства во многом определяет наличие условий для построения правового государства с развитым гражданским обществом, в котором права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью<sup>2</sup>. В соответствии с этим, актуальность исследования понятия и структуры механизма государства не вызывает сомнений.

Механизм с точки зрения этимологии во втором переносном значении понимается как система, устройство, определяющие порядок какого-нибудь вида деятельности<sup>3</sup>. В философии механизм означает систему движений или событий, а также устройство или приспособление, в котором и посредством которого совершаются эти движения, определяемые законами природы<sup>4</sup>.

В научной литературе встречаются различные подходы к пониманию и структуре механизма государства. А. Ф. Черданцев указывает, что механизм государства – это система государственных органов, взаимосвязанных и взаимодействующих, осуществляющих задачи и функции государства. На его взгляд термины «механизм государства» и «государственный аппарат» равнозначны<sup>5</sup>. С точки зрения М. Н. Марченко также представляется вполне обоснованным понимать понятия «государственный механизм» и «государственный аппарат» как идентичные<sup>6</sup>. В. С. Нерсисянц считает, что механизм (аппарат) государства – это система органов, учреждений и должностных лиц, которые в установленном правовом порядке наделены государственно-властными полномочиями и реализуют функции государства<sup>7</sup>. А. В. Малько включает в структуру механизма государства следующие элементы: государственные органы; администрации государственных предприятий, учреждений и организаций; государственные служащие (чиновники); организационные, финансовые и иные средства<sup>8</sup>. С. А. Комаров определяет механизм государства как систему государственных организаций, посредством которых реализуется государственная власть, обеспечивается государственное руководство обществом<sup>9</sup>. В. К. Бабаев полагает, что механизм государства есть структурно оформленная система средств государственного воздействия на общественные процессы. По его мнению, в механизм государства входят: государственные органы; публичные службы и корпорации; процедуры принятия государственных решений; ресурсное обеспечение; государственные служащие<sup>10</sup>.

---

\* *Бялт Виктор Сергеевич* – доцент кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

Таким образом, можно констатировать, что существует два основных подхода рассмотрения механизма государства – узкий и широкий. С позиции узкого подхода механизм государства отождествляется с понятием государственного аппарата. В широком смысле механизм государства выступает более общим, родовым понятием по отношению к государственному аппарату, так как последний является его составной частью.

На наш взгляд целесообразным представляется понимать механизм государства с точки зрения широкого смысла, поскольку это позволит избежать определенных затруднений, а иногда и противоречий, связанных с упрощенным восприятием государственно-правовых явлений, которые требуют, безусловно, комплексного, всестороннего подхода к их изучению.

Полагаем, что в рамках анализа понятия механизма государства необходимо придерживаться его традиционной структуры, которая включает следующие элементы:

1) государственные учреждения – государственные организации, осуществляющие непосредственную практическую деятельность по выполнению функций государства в различных сферах;

2) государственный аппарат – система взаимосвязанных государственных органов, наделенных государственно-властными полномочиями, и занятых в них государственных служащих, которые практически осуществляют государственную власть;

3) государственные предприятия – государственные организации, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность, направленную на производство предметов первой необходимости (товаров), оказания различных услуг населению.

Все вышеизложенное позволяет сформулировать следующие выводы:

– исследование проблем понимания и структуры механизма государства имеет теоретическую и практическую значимость с точки зрения обобщения и систематизации теоретико-правовых знаний, а также совершенствования реализации государством своих функций;

– в современной науке выделяются различные подходы к пониманию и структуре механизма государства;

– понятия «механизм государства» и «государственный аппарат» с точки зрения формальной логики соотносятся как общее и частное;

– государственный аппарат следует позиционировать как основной элемент механизма государства;

– с нашей точки зрения вопросы, связанные с рассмотрением понимания механизма государства, а также анализом его структуры, нуждаются в дальнейшем всестороннем и комплексном исследовании.

© Бялт В. С., 2016

<sup>1</sup> См., например: *Григонис Э. П.* Механизм государства: теоретико-правовой аспект: Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000; *Касаева Т. В.* Роль государственных служащих в механизме российского государства: вопросы теории: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006; *Кирия К. Д.* Органы исполнительной власти в механизме российского государства: теоретико-правовой и историко-правовой аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008 и др.

<sup>2</sup> *Нижник Н. С., Меньшикова Н. С.* Государственные органы и институты гражданского общества: формирование модели партнерских взаимоотношений по реализации правоохранительной функции российского государства // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2(36). С. 62–63.

<sup>3</sup> *Ожегов С. И.* Словарь русского языка М., 1988. С. 283.

<sup>4</sup> *Философский энциклопедический словарь.* М., 2003. С. 266.

- 
- <sup>5</sup> Черданцев А. Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 1999. С. 136.  
<sup>6</sup> Марченко М. Н. Теория государства и права: Учебник. М., 2014. С. 344.  
<sup>7</sup> Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник. 2014. С. 261.  
<sup>8</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. М., 2013. С. 86.  
<sup>9</sup> Комаров С. А. Общая теория государства и права: Учебник. СПб., 2001. С. 59.  
<sup>10</sup> Теория государства и права: Учебник для бакалавров. М., 2014. С. 132.

*А. В. Кузьмин\**

## **ВОССТАНОВЛЕНИЕ КАК СВОЙСТВО ЭЛАСТИЧНОГО СУВЕРЕНИТЕТА: НЕКОТОРЫЕ РАССУЖДЕНИЯ О РОЛИ СИЛОВЫХ СТРУКТУР**

Аппарат управления и принуждения, выступая одним из основных признаков государства, является также и главным генератором правовой действительности. Это обусловлено включением этих структур в государственный аппарат, который, в свою очередь, является элементом механизма государства. Аппарат управления формирует систему наделения субъектов государственной юрисдикции правами и обязанностями. Аппарат принуждения выявляет системное несоответствие реальных правоотношений эталону, который установлен аппаратом управления и, в случае девиации, предлагает силовой вариант приведения правоотношения в соответствие с установленным эталоном. В принципе, силовой вариант может выступать как в качестве потенциального инструмента власти, так и в качестве вполне реального средства воздействия на правонарушителей вопреки их противоправно направленной воле. Можно утверждать, что аппарат управления фактически направлен на творческое решение стоящих перед государством вопросов, вытекающих из функций государства, а аппарат принуждения является скорее механизмом по возврату правоотношений в состояние эталона.

Контроль над ключевыми элементами механизма государства позволяет в рамках осуществления государственно-властных полномочий фактически распоряжаться государственным суверенитетом. Если быть более точным, то речь должна идти о контроле за той частью государственного аппарата, которая осуществляет государственную власть с использованием прямых принудительных механизмов, что является фактором распоряжения государственным суверенитетом.

Здесь необходимо сделать три оговорки. Во-первых, ресурсы силовых структур, относящихся к системе исполнительной власти, в определённой ситуации могут действовать не только в интересах государства, но и в интересах собственной организации. В этой связи следует разделить опасения В. А. Лигаровой, что «судебная власть остаётся наиболее уязвимым элементом системы разделения властей, испытывая на себе влияние и давление со стороны органов законодательной и исполнительной власти»<sup>1</sup>.

Во-вторых, принудительные механизмы реализации функций государства и, следовательно, государственного суверенитета, гораздо эффективнее и результативнее долговременного воздействия естественных факторов. Например, такого, как демографический<sup>2</sup>.

---

\* Кузьмин Андрей Владимирович – заведующий кафедрой теории и истории государства и права Балтийского гуманитарного института (Санкт-Петербург), кандидат юридических наук, доцент.

В-третьих, только прямые принудительные механизмы, находящиеся в распоряжении современных силовых структур, позволяют эффективно воздействовать на общественные отношения, приводя их, в случае совершения правонарушения, в соответствие с законодательно установленным эталоном. Опосредованная же принудительность, свойственная структурам аппарата управления, исключает возможность приведения таких правоотношений в соответствие с законодательным эталоном, если а) имеет место противодействие адресата управленческого акта, выраженное как в форме игнорирования властного предписания, так и в форме активного контрвоздействия и б) отсутствует поддержка управленческого решения со стороны силовых структур. Таким образом, политическая воля аппарата управления не может выступать абсолютным транслятором суверенитета без параллельного (а в рамках военно-полицейских диктатур и исключительного) участия в этом процессе силовых структур государства – аппарата принуждения.

Безусловно, как свобода не может быть абсолютной, так и суверенитет всегда ограничен какими-либо внутренними или внешними факторами. Концепция абсолютного суверенитета представляется противоречащей основам международного права, а концепция ограниченного суверенитета не объясняет его сущность. Рассматривая в качестве базовой концепцию «эластичного суверенитета», появляется возможность не только раскрыть сущность суверенитета, но и определить параметры воздействия на него со стороны различных элементов механизма государства.

Суть концепции эластичного суверенитета заключается в том, что государство, суверенное в своей основе, может передавать свой суверенитет, включая конституирование базовых ценностей. При этом государство устанавливает усложненную процедуру согласия на изъятие собственного внешнего суверенитета и упрощённую – его восстановления. В отношении внутреннего суверенитета государство более интерактивно и реализует свои суверенные возможности с учетом интересов своих граждан, позволяя проявлять институтам гражданского общества (в том числе и его бизнес-кластера) значительную самостоятельность.

В этих условиях контроль над ключевыми институтами механизма государства (армия и правоохранительные органы), выступающими также и в качестве акторов политической системы, позволяет либо государству вернуть свой суверенитет, либо наднациональному образованию (если речь идёт о внешнем суверенитете) или внутренней политической силе – партии, криминалитет, олигархия (это уже относительно внутреннего суверенитета) – этот суверенитет не возвращать. Современная геополитическая ситуация складывается таким образом, что именно концепция эластичного суверенитета наиболее адекватно встраивает суверенитет в систему признаков государства и связывает его с функционированием ключевых элементов механизма государства.

Вопрос о возможности использования ресурсов ключевых элементов механизма государства в качестве фактора, восстанавливающего суверенитет, необходимо рассматривать в плоскости разграничения таких ресурсов в отношении внешнего и внутреннего суверенитета. Внешний суверенитет государства формируется его действиями по реализации своих интересов непосредственно или опосредованно, через международные организации, которым соответствующие полномочия переданы или через другие государства (обычно дружественные, но более сильные в военном, экономическом, политическом отношении). Внутренний же суверенитет государства формируется в результате консолидированного действия аппарата управления и аппарата принуждения.

Так, например, вопрос о характере суверенитета межгосударственных образований лежит, по сути, в плоскости как математических моделей, так и социально-политических механизмов взаимодействия: является ли суверенность межгосударственного образования сопоставимой с суверенитетом государства и выступает ли она суммой или средним арифметическим суверенитета его участников либо определяется фактором приоритетного (наиболее «сильного») суверенитета.

В рамках восстановления внешнего суверенитета также необходимо учитывать существование универсальных международных организаций, обеспечивающих общий баланс интересов государств-участников и, как следствие, их мирное сосуществование. Здесь важна не столько та часть суверенитета его участников, которая передается организации для осуществления её полномочий, сколько принципиальная ненарушаемость суверенитета ключевых государств-участников. Так, в структуре Организации Объединённых Наций предусмотрен особый орган – Совет Безопасности, который принимает общеобязательные решения для организации и её членов исключительно с учетом возможного использования права вето постоянными членами Совета Безопасности ООН.

Для реализации восстанавливающего эффекта эластичного внешнего суверенитета используются ресурсы военных структур (нередко совокупность военно-политических организаций, военно-политических средств и руководящих документов обозначается как «военная машина»), а для аналогичного воздействия в рамках внутреннего суверенитета – правоохранительная система.

Правоохранительная система представляет собой систему, включающую в себя три элемента: а) совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих правоохранительную деятельность; б) субъектов правоохранительной деятельности, осуществляющих силовое сопровождение управленческих решений, а также в) правовые и технические средства, направленные на достижение правоохранительного эффекта. При этом внутригосударственная деятельность субъектов правоохранительной системы, направленная на восстановление суверенных требований власти, в отличие от аналогичной деятельности в рамках внешнего суверенитета практически ничем не ограничена. Это не значит, что объем и содержание внутреннего суверенитета государство определяет произвольно – оно связано определенными гуманитарными, социальными, экономическими обязательствами в отношении своих граждан. Однако принудительных механизмов ограничения внутреннего суверенитета государства вопреки его воле практически не существует.

Таким образом, силовые структуры государственного аппарата (военная машина и правоохранительная система) выступают ключевыми акторами-манипуляторами (актерами-гарантами) объема государственного суверенитета. При этом распоряжение (в том числе военной машиной) внешним суверенитетом зависит от взятых на себя государством международных обязательств и позиции Совета Безопасности ООН, а распоряжение (в том числе субъектами правоохранительной системы) внутренним суверенитетом не ограничено практически ничем.

© Кузьмин А. В., 2016

---

<sup>1</sup> Лигарова В. А. Государственно-правовая политика в Северо-Западном регионе: Материалы Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 29-30 октября 2010 г. / Под общ. ред. К. Н. Серова, В. Н. Агеева. СПб., 2010. С. 97.

<sup>2</sup> Стоцкий А. П. Демографическая политика как функция обеспечения государственного суверенитета // Правовые состояния и взаимодействия: историко-теоретический, отраслевой

*М. Н. Козюк\**

## **СООТНОШЕНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ**

В развитии социальных отраслей знания нередки ситуации, когда политические веяния времени так или иначе накладывают свой отпечаток не только на итоговые оценки конкретных явлений, но и на выбор той или иной проблематики исследований, что в конечном итоге приводит к такому явлению как «белые пятна». Особенно заметны эти «белые пятна» в истории, где они появляются по двум основным причинам: отсутствие информации и политические пристрастия. По нашему мнению, одним из таких белых пятен на данный момент является проблематика «полицейского государства». Несмотря на то, что данный период в истории отдельных европейских государств длился довольно долго, примерно около столетия, а для России и более, и кроме того, этот исторический период оставил после себя довольно много документов и иных источников, тем не менее, очень часто и в научных работах, и в учебных курсах он представлен довольно поверхностно. Для всех, в том числе и ученых, которые не занимаются профессионально данной темой этот период обычно выступает в довольно мрачных красках. Собственно, «полицейское государство» – в настоящий момент – это не научный концепт, а скорее политическая инвектива, или корректное ругательство, то есть не историческая, историософская, политическая, юридическая проблема и феномен, а публицистическое пугало, которое используют в действительно важных и серьезных спорах, например, о развитии демократии<sup>1</sup>. Очевидно, что в условиях такого идеологического пресса объективно заниматься исследованием проблематики «полицейского государства» как историческим феноменом, тем более делать адекватные историософские выводы чрезвычайно сложно, ибо каждое новое слово будет оцениваться не только и столько со строго научных позиций, скорее с позиций политической конъюнктуры. Это обстоятельство не придает творческой энергии исследователям и поэтому мы не видим ни объемистых монографий посвященных данной проблеме, ни оживленной научной (не путать с политической) дискуссии. У нас имеется серьезное предположение, что при глубоком исследовании проблемы многие выводы как раз будут противоречить сложившемуся негативному образу полицейской государственности, а ученый, пришедший к таким выводам будет несколько не в «тренде», что совсем, как правило, лично некомфортно.

Вместе с тем, даже рассматривая ситуацию на уровне здравого смысла, можно прийти к выводу о том, что развитие европейских стран в Новое время, время ярких модернизаторских проектов, рассматривать только в клише милитаризма, бюрократизма, этатизации, государственного произвола, доносительства и т. п., что обычно связывают с режимом полицейской государственности, было бы неправильно. Надо отметить, что в зарубежных странах, в частности

\* *Козюк Михаил Николаевич* – доцент кафедры теории и истории права и государства Волгоградского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

во Франции многие клише в отношении полицейского государства и полиции, в целом уже преодолеваются. Французские исследователи в развитие идей Ф. Фуко рассматривают полицейскую организацию управления XVII–XVIII вв. как более высокий этап развития государственного управления и в их представлениях полиция вообще является коррелятом суверенного государства<sup>2</sup>.

Вместе с тем, причины такого состояния научных знаний по данному вопросу более глубоки и было бы неправильно все сводить только к политическим пристрастиям. Здесь проблема в двойственном положении полиции как государственно правового феномена. Эта двойственность изначально присущая феномену полиции предопределяет и ее функции, и ее структуру и роль на различных этапах развития общества и, в конечном счете, политические и научные оценки. В своей работе по истории полиции Пруссии В. П. Макаренко пишет, что в начале XIX в. во время создания полицейской организации население сотрудничало с полицией. «Но затем в научных и чиновничьих сферах государства сформировалось убеждение в двойственности полиции. Оно оформилось в 1840-е годы и выразилось в разделении полиции на негативную и позитивную»<sup>3</sup>. Негативная полиция это часть полицейского аппарата, которая занимается вопросами государственной безопасности, отсюда и резко негативная окраска данной деятельности, особенно со стороны либерально-демократических сил. Политический сыск как явление и как сторона деятельности государственной власти никогда не был в почете у сторонников либерального направления. Просто одни исследователи эту проблему не выпячивают, понимая при всех оговорках необходимость и этой функции государства, другие – тотально ее отрицают. Политические доносы, сыск, цензура и т. п. явления – это в основном принадлежность негативной функции полиции. Конечно, в истории разных стран в разные периоды времени эта деятельность принимала гипертрофированные формы, что в конечном итоге наложило свой отпечаток на оценку всей полицейской проблематики. Однако наряду с негативной существовала и позитивная функция. Как отмечает В. П. Макаренко, термин *Polizej* означал общее благо, то есть защиту государства и индивидов от угроз, как элемент надлежащего правопорядка и заботы правительства о благосостоянии государства и его подданных. Именно эта общесоциальная направленность деятельности полиции лежала в основе идей при ее создании и организации, конечно, с поправками на специфику исторического периода. Мы в данном случае не говорим о всех нюансах этой проблемы, а только констатируем, что данная идея для своего времени конечно, была весьма передовой, или как сейчас принято говорить инновационной. И если рассмотреть наиболее развитые страны того периода: Францию, Германию, Англию, Россию – во всех них эта общая тенденция развития полицейской государственности как в негативной, так и позитивной формах проявлялась. То есть мы имеем дело с явлением цивилизационного значения, которое предопределило дальнейшие этапы развития в первую очередь европейской цивилизации и имеет свои отголоски и в наше время.

И если негативная сторона полицейской государственности по известным печальным последствиям получила, однако свою мощную историографию и исторические оценки, то позитивная сторона функционирования полиции известна, в основном, только узким специалистам. По общепринятым историческим представлениям, по крайней мере в отечественной истории, период полицейского государства приходится на время которое обозначается более общим термином «абсолютистское государство». Причем начало этого периода связывается с Петром I. Другой термин для обозначения этого периода – «регулярное

государство», который собственно является синонимом «полицейского государства». Здесь, наверное, нужно обратить внимание, что каждый из указанных терминов имеет все основания для использования, однако отражает лишь некоторые особенности данной эпохи, тем более, что она продолжалась довольно долго и ситуация конечно менялась. Если уйти от экономико-политической периодизации, то обычно в работах, посвященных управленческим и правовым проблемам государственности конца XIX в. уже говорится как о начале становления социальной государственности. То есть полицейская государственность исторически предшествует социальной государственности и конечно, причинно-следственные связи здесь есть. Настолько они сильны – это как раз вопрос, который нужно выяснить. Между прочим, в теории социальной государственности, которая уже достаточно развита проблема периодизации социальной государственности, этапов становления социального государства довольно дискуссионная<sup>4</sup>. И если в пределах XX в. взгляды исследователей более-менее сопоставимы, то о первом этапе, этапе исторического перехода от полицейской государственности наблюдаются довольно серьезные разночтения. По нашему мнению, это связано с отсутствием ясных и однозначных подходов к проблеме полицейской государственности.

Вместе с тем, нельзя не отметить тот факт, что в последнее время в нашей историко-юридической и административной науке происходит положительный исследовательский сдвиг, когда ученые с разных сторон приходят к проблеме соотношения полицейской системы организации управления и социальной государственности. Этой проблеме посвящены работы А. В. Куракина, М. В. Костенникова, И. А. Тарасовой, Т. Е. Шаяхметовой и др. В работах этих авторов показывается вся богатая палитра деятельности полицейских органов в Российской империи по решению различных проблем: продовольственная безопасность, общественное призрение, охрана здоровья населения, борьба с эпидемиями и эпизоотиями, экология, защита животного мира (браконьерство), помощь населению в чрезвычайных ситуациях и т. п. Учебники по полицейскому праву того времени, обычно довольно объемные, дают широкомасштабную картину тех социальных функций, которые реализовывали полицейские чины. Все это вызывает далеко не праздный интерес у современников, особенно в ситуации далеко не убедительного реформирования российской полиции в современный период.

На наш взгляд, исследовательская программа по указанным проблемам могла бы выглядеть следующим образом. На первом этапе следует более глубоко и полно выяснить фактическую сторону деятельности полиции в период так называемого полицейского государства. Во-вторых, провести хронодискретный анализ основных элементов и черт полицейского государства (в его позитивных формах) и современных проблем функционирования социальной государственности. В итоге выяснить несколько важных и для теории и практик вопросов: например, реальные причинно-следственные связи между двумя важными историческими формами государственности, причины деградации полицейской формы реализации социальных функций, возможности использования исторического опыта (с известными оговорками) для современности.

© Козюк М. П., 2016

<sup>1</sup> См.: *Щербинин А. И.* Через полицеизм к тоталитаризму // Политические исследования. 1994. № 1.

<sup>2</sup> См.: *Андреева И. А.* Создание институциональной полиции как составная часть модернизации общества // Российская юстиция 2011 № 1.

<sup>3</sup> *Макаренко В. П.* Полицейское общество к вопросу о генезисе // Политическая

*А. В. Демидов\**

## **ТЕЛЕОЛОГИЧЕСКИЙ И СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА**

В современной теоретико-правовой науке существует многообразие представлений о сущности функций государства. Анализ множества мнений позволяет выделить два основных подхода к определению функций государства: телеологический (целевой) и деятельностный (содержательный).

В соответствии с телеологическим подходом функция государства определяется главным образом через его социальное предназначение, заключающееся в разрешении определенных задачи и достижении целей<sup>1</sup>. Содержательный подход понятия функции государства отождествляет с понятием государственной деятельности<sup>2</sup>.

Соотношение указанных подходов позволяет сделать вывод о комплексности понятия «функция государства». История развития государства как политической организации общества показывает, что различные его функции возникали как определенная реакция общества на какую-либо потребность. Именно поэтому уже в самом возникновении функций заложена конкретная задача или комплекс задач. Однако функции государства не являются только идеальными или практическими задачами. Предполагается, что функция взаимосвязана с осуществлением деятельности (с функционированием). В противоположном случае происходит отождествление функции с целевыми установками, задачами<sup>3</sup>.

Исходя из этого, в теоретико-правовой науке осуществлялись попытки включения, в понятие функции государства реально осуществляемой государственной деятельности. Указанный подход усматривается, например, в определении, согласно которому функции государства есть основные направления его деятельности, выражающие сущность и социальное назначение цели и задачи государства по управлению обществом в присущих ему формах и присущими ему методами<sup>4</sup>.

Функции государства, на наш взгляд, следует понимать как его цели, реализующиеся в соответствующей деятельности.

Указанная трактовка функции государства предполагает, что при определении роли и места полицейской функции в общей системе функций государства, требуется показать специфику ее деятельности, с помощью которой возможно достижение определённой цели<sup>5</sup>. В точки зрения философской науки цель определяется как один из элементов поведения и сознательной деятельности человека, характеризующийся предвосхищением в мышлении результата деятельности и пути его реализации с помощью определённых средств. Принимая во внимание философскую трактовку, цель с точки зрения теории государства, можно раскрыть как идеальный образец (модель), сформированный на уровне общественного сознания, на реализацию которого направлена деятельность государственных органов.

---

\* Демидов Александр Владимирович – старший преподаватель кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

Представление государства в виде многофункциональной социальной системы предполагает невозможность подчинения процесса его функционирования какой-либо одной цели. Государственная деятельность предполагает комплексность и, следовательно, она направлена на достижение множества целей. Принимая во внимание многообразие целей реализуемых государством, необходимо определить цель конкретизирующую специфику полицейской функции.

Полицейская деятельность, посредством которой реализуется соответствующая функция государства, с одной стороны имеет своей целью предупреждение противоправных действий, а с другой стороны содействие дальнейшему развитию общественного благополучия.

Данное положение принималась как аксиома еще в трудах правоведов дореволюционного периода, согласно которому полицейская функция государства, с одной стороны, имеет своей целью создание условий внутренней безопасности – благочиние, то есть «правила, служащие к основанию и сохранению внутренней безопасности государства»<sup>6</sup>, а с другой стороны, создание условий материального и духовного благосостояния – благоустройства<sup>7</sup>.

Изучение многообразия подходов к определению полицейской функции государства, в том числе и в историческом аспекте, обосновывает общее представление о том, что первостепенной целевой установкой определяющей сущность полицейской функции является обеспечение и поддержание общественного порядка и безопасности.

Однако целевая установка является только одним из элементов характеризующих рассматриваемую государственную функцию. Цель следует определять как мысленный предвосхищенный в сознании результат, к которому мы стремимся посредством решения определенного комплекса поставленных задач. Сообразно с этим мы полагаем, что в рамках исследования полицейской функции в системе функции государства, следует констатировать, что достижение цели представляет собой особую форму социальной деятельности, которая характеризуется следующими признаками:

- носит публично-административный характер;
- реализуется государственными органами, наделёнными специальными полномочиями;
- обеспечивается нормативно установленной возможностью реализации мер государственного принуждения.

Реализация собственно полицейской функции государства осуществляется в форме административной деятельности, то есть урегулированной нормами полицейского (административного) права исполнительно-распорядительной деятельности государственных структур наделенных соответствующей властной компетенцией<sup>8</sup>.

Данная функция представляет собой установление и обеспечение внутригосударственного порядка специально уполномоченными государственными органами (полиция, армия, службы государственной безопасности, исправительные учреждения и т. д.) посредством применения мер государственного принуждения.

Таким образом, обобщив все вышеизложенное, можно сформулировать следующие выводы:

- анализ полицейской функции государства представляется весьма актуальным в аспекте систематизации теоретико-правовых знаний о государстве, а также обоснования предложений по совершенствованию функционирования правоохранительной системы государства;

– в научной литературе существуют различные подходы к определению сущности функций государства, а также их классификации, которые обусловлены функционированием различных научных школ в теоретико-правовой науке;

– полицейская функция государства выступает одним из доминирующих направлений государственной деятельности в рамках реализации полномочий государственных органов по охране прав и свобод граждан и обеспечения общественной безопасности;

– следует констатировать, что вопросы, связанные с телеологическим и содержательным анализом полицейской функции государства, по нашему мнению нуждаются в дальнейшем комплексном рассмотрении и исследовании.

© Демидов А. В., 2016

---

<sup>1</sup> См., например: *Каск Л. И., Николаева Л. Н.* О некоторых вопросах понятия функции государства // Вестник Ленинградского университета. Экономика, философия, право. 1974. № 11. С. 62.

<sup>2</sup> См., например: *Теория государства и права. Учебник для вузов / Под общ. ред. О. В. Мартышина.* М., 2007. С. 159; *Теория государства и права: Учебник / Под ред. М. Н. Марченко.* М., 2004. С. 194.

<sup>3</sup> *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система государства: дифференциация структурно-функциональных элементов // История государства и права. 2008. № 9. С. 5–6.

<sup>4</sup> См.: *Теория государства и права: Учебник / Под ред. С. С. Алексеева.* М., 2005. С. 127.

<sup>5</sup> См.: *Стоцкий А. П.* Правоохранительная, правозащитная и правовосстановительная деятельность в контексте нравственных и моральных ценностей: соотношение понятий // *Theory and practice of the restoration of rights.* 2013. № 1. С. 19–22.

<sup>6</sup> См.: *Зонненфельс И.* Начальные основания полиции, или благочиния. М., 1787. С. 19.

<sup>7</sup> См.: Законопроект о преобразовании полиции в Империи. СПб., 1913. Приложение № 5. С. 1.

<sup>8</sup> См.: *Демидов А. В.* Понятие полицейской функции государства // Новая наука: теоретический и практический взгляд: Международное научное периодическое издание по итогам Международной научно-практической конференции (14 февраля 2016 г., г. Н. Новгород.): В 3 ч. Ч. 1. Стерлитамак, 2016. С. 180–183.

## **ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В современных условиях формирования в России гражданского общества и демократических начал, наряду с разработкой нового законодательства, переосмысливаются сущность и назначение права, его место в регулировании политических, экономических, социальных процессов.

В настоящей статье предпринята попытка проанализировать механизм правового регулирования общественных отношений и обозначить место и роль в нем правоохранительной деятельности.

Правоохранительная деятельность предопределена курсом на дальнейшую демократизацию общества. В этой связи, первостепенное значение приобретает деятельность по укреплению правовой основы государственной и общественной жизни, соблюдению законности, охране здоровья, чести и достоинства граждан.

Одной из функций механизма правового регулирования выступает защита прав и свобод граждан. В правовом государстве гражданам, как и другим субъектам общественных отношений, должна быть предоставлена полная возможность знать: какие законы действуют и подлежат применению в конкретной жизненной ситуации, какой спектр прав и свобод они предоставляют и каким образом обеспечивается их реализация и охрана. Принятие любого закона не может автоматически решить те или иные экономические и социальные задачи, если учесть, что многие законы сегодня не действуют. Объясняется это тем, что отсутствует должный механизм правового регулирования. Обеспечение реализации законов – вторичный процесс, но не стоит забывать, что именно практика является критерием не только истины, но и качества законов.

Учитывая постоянный рост преступных посягательств на государственные, общественные, личные интересы, большое значение придается правоохранительному применению норм права. Именно в сфере правоохранительного применения обнаруживаются серьезные недостатки и просчеты, которые сказываются на юридической квалификации дела.

Перед юридической наукой, а особенно, перед юридической практикой стоит задача по совершенствованию правоохранительной деятельности связанной с применением и реализацией правовых актов. В связи с этим, важное значение приобретают вопросы государственно-правового регулирования в правоохранительной деятельности.

Правовое регулирование являясь целенаправленной юридической деятельностью сопровождает всю историю существования права в обществе. Категория « правовое регулирование» выражает динамическую сущность всей юридической надстройки<sup>1</sup>.

«Правовое регулирование, подчеркивает А. П. Коренев, – это процесс последовательного использования правовых средств для достижения целей регулирования»<sup>2</sup>.

---

\* Герасимова Нина Павловна – доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин факультета подготовки сотрудников правоохранительных органов Национального исследовательского университета «Южно-Уральский государственный университет» (Челябинск), кандидат юридических наук, доцент.

По мнению А. В. Малько, механизм правового регулирования представляет систему правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права<sup>3</sup>.

Так, профессор В. М. Горшенев рассматривал механизм правового регулирования с позиции правовых форм деятельности органов государства и общественных организаций, то есть через правотворческую деятельность соответствующих субъектов<sup>4</sup>. Он считает, что механизм правового регулирования переводит «нормативность права в упорядоченность общественных отношений» и предлагает рассматривать механизм и правового регулирования, с одной стороны, как способ воздействия права, выраженный в правовых нормах (дозволениях и запретах), а с другой стороны – как способ реализации права – фактически совершаемые субъектами права действия<sup>5</sup>.

Особенности правового регулирования в современном государстве и обществе состоят в том, что они охватывают самые существенные элементы «правовой материи» – нормы права, действие права в обществе, процесс правового регулирования, его механизм, правомерное поведение как цель государства и результат правового регулирования.

Правовое регулирование как целостная система состоит из трех взаимосвязанных частей:

- условия эффективности регулирования, которые охватывают социальное, экономическое, культурное состояние общества, формы собственности, политический режим, государственный строй и т. д.;

- процесс правового регулирования включает взаимосвязанные стадии, каждая из которых характеризуется различными особенностями: определение праводеспособности граждан; установление правового статуса граждан; определение компетенции органов власти; установление правового положения различных негосударственных общественных организаций и т. д. Данная стадия содержит определенные юридические последствия после совершения субъектами права юридически значимых действий либо бездействий.

- результатом правового регулирования является выполнение правоохранительными органами своих задач и достижение поставленных целей; а также реализованная юридическая ответственность.

Авторы А. Н. Головистикова и Ю. А. Дмитриев выделяют особенности правового регулирования:

- по своему характеру механизм является государственным, поскольку осуществляется при помощи общеобязательных норм, исходящих от государства;

- опирается на возможность применения принудительной силы государства;

- имеет пределы воздействия на общественные отношения;

- направлен на упорядочение и закрепление сложившихся общественных отношений; содействие развитию и утверждению новых общественных отношений, в которых заинтересованы общество и государство;

- осуществляется при помощи системы правовых средств, способов и методов правового регулирования, в том числе таких, как дозволения, запреты, обязывания, императивные и диспозитивные методы регулирования и т. д.<sup>6</sup>

Следует отметить, необходимым свойством правового регулирования является способность регламентировать общественные отношения на основе юридических норм, указывая субъектам права вид и меру действия, предусмат-

ривающие правовые последствия обеспеченные силой государственного принуждения.

В. В. Лазарев допускает государственное регулирование в виде специально-организованного механизма, с помощью которого достигаются цели права и государства, то есть речь идет о механизме государственно-правового регулирования.

Итак, механизм государственно-правового регулирования позволяет:

– собрать вместе все части юридической системы и факторы, на нее влияющие;

– расставить их по своим местам;

– увидеть те основные функции, которые выполняют юридические, социальные и другие факторы в процессе правового регулирования;

– понять процесс трансформации правовых принципов и норм в поведение (правомерное и противоправное), возникновение законности правопорядка или правового нигилизма;

– обосновать необходимость совершенствования правового регулирования в обществе, уровня юридической культуры всего населения и профессиональной культуры всех должностных лиц, прежде всех работников правоохранительных органов<sup>7</sup>.

Механизм правового регулирования, как определяет С. С. Алексеев, это взятая в единстве система правовых средств, при помощи которых обеспечивается регулятивное правовое воздействие на общественные отношения<sup>8</sup>.

В. Н. Хропанюк определяет механизм правового регулирования как систему правовых средств, с помощью которых осуществляется упорядоченность общественных отношений<sup>9</sup>.

Разновидностью государственно-властного воздействия является правовое регулирование общественных отношений, которое составляет важнейшую часть деятельности государства и, в частности, его правоохранительной деятельности. По мнению И. С. Самощенко, правоохранительная деятельность по характеру представляет собой активно-властную деятельность по принуждению к исполнению требований норм права предупреждение правонарушений и ликвидацию их последствий<sup>10</sup>.

С. С. Алексеев рассматривает правоохранительную деятельность как деятельность государственных органов, включающую в себя исследование обстоятельств деяний, в которых обнаруживаются признаки правонарушений, принятие специальных юридических мер воздействия против правонарушений (правовая ответственность), а также проведение в жизнь этих мер воздействия. Через правоохранительную деятельность на практике осуществляется правоохранительная функция государства и права<sup>11</sup>.

«Правоохранительная деятельность – это форма активно-властного отношения государства к правонарушениям, их причинам и последствиям, а также иным негативным противоправным явлениям в целях обеспечения выполнения требований правовых норм»<sup>12</sup>.

Правоохранительная деятельность государства и его органов направлена на противодействие противоправным явлениям, то есть на предупреждение, выявление и привлечение к ответственности правонарушителей. Свойством правоохранительной деятельности выступает властность, то есть способность этой деятельности подчинять и направлять поведение людей. Осуществление правоохранительной деятельности обеспечивается государством, системой государственно-правовых средств и методов, в числе которых особое место занимает государственное принуждение. Эта деятельность является способом существо-

вания и формой выражения социального назначения судебных и иных правоохранительных органов.

Анализируя взгляды ученых, можно отметить, что сегодня еще не выработан единый подход к пониманию важнейших аспектов правоохранительной деятельности в правовом демократическом государстве.

Правовой основой правоохранительной деятельности выступает реализация охранительных правовых отношений, которые возникают как реакция государства и общества на неправомерное поведение субъектов права. Конкретные охранительные правоотношения нарушают правовые запреты, которые выражаются в санкции правовой нормы. Вовлечение субъектов в охранительные правоотношения возможно в принудительном порядке (в сфере реализации юридической ответственности). Правом применения государственного принуждения обладают должностные лица государственных органов, компетенция которых предусматривает возможность правоохранительной деятельности. По мнению А. Г. Братко, критериями отнесения какого-либо органа государства к правоохранительным выступают осуществление правоохранительной деятельности и возможности применения государственного принуждения<sup>13</sup>.

В целях эффективности механизма государственно-правового регулирования необходимо дальнейшее научное исследование его функционирования, которое имеет как теоретическое, так и практическое значение для всей правоохранительной деятельности.

© Герасимова Н. П., 2016

<sup>1</sup> Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования. М., 1969. С. 8.

<sup>2</sup> Корнев А. П. Административное право России. М., 2000. С. 44.

<sup>3</sup> Теория государства и права: Курс лекций / Под редакцией Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 25.

<sup>4</sup> Горшенев В. М. Участие общественных организаций в правовом регулировании. М., 1997. С. 3.

<sup>5</sup> Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования. М., 1969. С. 54.

<sup>6</sup> Головастикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Проблемы теории государства и права: Учебник. М., 2005. С. 579, 580.

<sup>7</sup> Лазарев В. В. Действие права и государства. Общая теория права и государства. М., 2003. С. 439, 440.

<sup>8</sup> Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2002. С. 264–265.

<sup>9</sup> Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М., 1995. С. 341.

<sup>10</sup> Самощенко И. С. Охрана режима законности советским государством. М., 1960. С. 88, 89.

<sup>11</sup> Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Вып. 1. Свердловск, 1963. С. 73, 74.

<sup>12</sup> Рудяков Н. М. Органы внутренних дел в системе правоохранительных органов Советского государства. Хабаровск, 1990. С. 11, 12.

<sup>13</sup> Братко А. Г. Правоохранительная система: понятие и основные элементы содержания // Проблемы развития правоохранительных органов: Труды Академии МВД России. М., 1994. С. 8–23.

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА В РОССИИ: РЕФОРМА ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА**

Затянувшиеся в Российской Федерации реформы сопровождаются существенными изменениями во всех сферах общественных отношений. В условиях развития рыночной экономики, становления новых социально-экономических отношений, гражданского общества и правового социального государства в России усиливается роль региональных институтов управления как активных участников социально-экономических процессов, поскольку от эффективности их взаимодействия во многом зависит результат осуществления внушительных преобразований, реализации доктрин социально-экономического развития и государственных программ как по России в целом, так и на окружном, региональном и муниципальном уровнях. Это связано с существенной ролью региональной власти в повышении инвестиционной привлекательности и стабильности национального согласия России, поскольку инвестклимат и межнациональное взаимодействие в значительной степени зависят от конкретных действий региональных и местных властей.

Время, прошедшее с момента создания федеральных округов, уже позволяет делать выводы о правовых проблемах становления этого института, а также моделировать перспективные направления развития системы государственно-властных отношений.

Федеральные округа, созданные в соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849<sup>1</sup>, являются географически определенными территориальными образованиями, которые исполняют необходимые функции в системе общероссийского разделения труда и применяются центральными органами власти с целью общегосударственного управления экономикой в территориальном разрезе. Каждый из федеральных округов объединяет территории ряда субъектов РФ, располагает в совокупности значимым экономическим потенциалом, отличается сформировавшимися видами экономической деятельности, обладает производственным, социальным и инфраструктурным комплексами.

Основными тенденциями решения проблем и формирования законодательной базы, рассматриваемых отношений являются: относительная стабилизация российского правового поля; обеспечение большей системности действующего законодательства; подведение законодательства к единому конституционному знаменателю; унификация норм и институтов; централизация и унитаризация государственного устройства.

Вместе с этим, развитие окружной системы создает предпосылки для коррекции расстановки сил регионов и региональных элит, поскольку субъекты федерации, на территории которых объявлены центры округов, существенно повысили уровень своих федеральных политических позиций.

Укрепление российской государственности, упрочение регионального присутствия центра направлены на решение проблем развития и улучшения системы федерализма и составляют общий процесс переходного периода. Именно поэтому учреждение института федеральных округов, по справедливой логике

---

\* *Бородин Виктор Васильевич* – профессор кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист России.

множества исследователей, расценивается административным способом поиска методов и средств управления федеративными отношениями, который обусловлен: сглаживанием проблем внушительной асимметричности, диспропорции и многосубъектности, решением проблем укрепления позиций федерального центра и властной вертикали<sup>2</sup>.

Потенциальная важность федеральных округов в условиях реформы национально-территориального российского не вызывает сомнений. В то же время актуальные взгляды ряда исследователей о целесообразной политике трансформации конструкции федерального округа в механизм субъекта Федерации и об увеличении региона до размера федерального округа<sup>3</sup> неприемлема, поскольку новые федеративные субъекты Федерации в виде федеральных округов не позволят эффективно нейтрализовать вопросы национально-территориального устройства РФ – их решение на самом деле перенесется на другой уровень управления и правового регулирования с одновременным возникновением новых проблем:

- формирования правового статуса нового федеративного образования, которое требует существенного изменения Конституции РФ<sup>4</sup>;

- усугубления проблем неравенства социально-экономического и правового развития территорий;

- фактического отказа от федеративного государственного устройства с возвратом к унитарному внутригосударственному строительству и с угрозой территориальной целостности России<sup>5</sup>;

- внушительного осложнения организации внутреннего контроля и управления в укрупненных субъектах<sup>6</sup>;

- административного и конституционного реформирования, которое на современном нестабильном этапе может стать причиной социального взрыва и конфликта правящих элит<sup>7</sup>.

За последние годы в федеральных округах происходит укрепление системы полномочного представительства Президента РФ, являющегося основным звеном в цепи взаимодействия федерального центра с субъектами РФ. Административный динамизм постановки актуальных целей и задач объективно требует установления перспектив совершенствования работы полномочных представителей<sup>8</sup>.

Первой перспективой представляется расширение возможностей в целях реализации имеющихся полномочий представителя Президента РФ, который является должностным лицом аппарата Администрации Президента РФ и выполняет основные функции, возложенные на него Президентом РФ.

Вторая перспектива заключается в усилении статуса полномочного представителя посредством становления рассматриваемого института элементом системы исполнительной власти. В этой связи полномочные представители могут получить право издания нормативных правовых актов в рамках президентских поручений, в целях реализации президентских указов и т. д.

Первая перспектива является более предпочтительной, поскольку наделение властными полномочиями полномочного представителя еще больше усилит уровень чрезмерности «федерального присутствия», который является сегодня источником острой критики и недовольства.

Представляется целесообразной перспектива проведения следующих преобразований, способствующих повышению эффективности работы полномочного представителя в федеральном округе:

- во-первых, наделение полномочного представителя правом внесения в законодательный орган субъекта РФ представления в случае противоречия при-

нятого им нормативного правового акта Конституции РФ и федеральному законодательству;

во-вторых, наделить правом внесения в государственные органы предложений по рационализации, совершенствованию их системы, структуры и повышению эффективности деятельности.

Следует добавить, что последовательное осуществление принципов федерализма требует решения двух взаимосвязанных проблем: разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями государственной власти и обеспечения конструктивного взаимодействия между ними. Решение данных проблем образует следующие перспективы:

– необходимость соблюдения конституционных положений об организации государственной власти (это укрепляет единое общероссийское правовое пространство);

– важность адекватного и своевременного учета реалий страны (фактического состояния экономики, практики разрешения проблем, уровня развития гражданского общества и т. п.) при совершенствовании законодательства;

– целесообразность обеспечения прагматичности полномочий, поскольку определенная компетенция должна соответствовать уровню власти, на котором сможет осуществляться с максимальной эффективностью (реализация «принципа субсидиарной власти»).

Таким образом, можно подытожить, что решение о создании федеральных округов обусловлено желанием центральной власти (Президента РФ) сформировать федеративные макрорегионы со схожими категориями территориального, экологического, инфраструктурного, демографического и этнокультурологического развития. С учетом отсутствия единого подхода и определения макрорегиона (региона) в научных дискуссиях<sup>9</sup> и в положениях действующего законодательства представляется логичной перспектива принятия Федерального закона «О государственной региональной политике в Российской Федерации», который должен определить нормы основных понятий, целей и принципов, приоритетов и механизмов правового регулирования создания, функционирования, изменений и ликвидации системы федеральных округов.

*Вывод:* федеральные округа Российской Федерации необходимо конституционно закрепить в п. 3 ст. 65 Конституции Российской Федерации.

© Бородин В. В., 2016

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 13 мая 2000 года № 849 (ред. от 20 октября 2015 года) «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. 15 мая. Ст. 2112.

<sup>2</sup> Калинин А. Ю., Косопкин А. С. Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах и реформа федеральных отношений. СПб., 2007, С. 35; Бондарь Н. С. Российский судебный конституционализм: введение в методологию исследования. М., 2012. С. 22; Глигич-Золотарева М. В., Добрынин Н. М. Федеративное государство и самоорганизация: опыт синергетического анализа // Федерализм. 2007. № 1. С. 20; Добрынин Н. М. Федерализм: историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005. С. 129; Бондарь Н. С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М., 2013. С. 35; Краюшкин И. А. Институт полномочных представителей Президента РФ в системе государственной власти России // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 4: В 3 т. Т. 1. М., 2004. С. 406–409.

<sup>3</sup> См.: Катков В. Ю. Федеральные округа в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 113; Бородин В. В., Быкова Е. А. Некоторые особенности корпоративного и инкорпоративного типов экономики // Правовое поле современной экономики. СПб., 2012. № 11. С. 92; Алимов С. А. Институт полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах: понятие и содержание // Юридическая мысль. СПб., 2015. № 1 (87). С. 93.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года) // Российская газета. 1993. 25 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1, 2; 2014. № 6. Ст. 548; № 30. Ч. 1. Ст. 4202.

<sup>5</sup> См.: *Безруков А. В.* Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 31; *Бородин В. В.* Конституционный контроль в Российской Федерации: понятие и сущность // Юридическая мысль. СПб., 2012. № 3(71). С. 38; *Добрынин Н. М.* Реформа государственного управления как необходимое условие становления нового российского федерализма: теория и практика // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 6. С. 9; *Зорькин В. Д.* Право в условиях глобальных перемен. М., 2013. С. 179.

<sup>6</sup> *Добрынин Н. М.* Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства РФ: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 16.

<sup>7</sup> *Зорькин В. Д.* Правовой путь России. М., 2014. С. 83.

<sup>8</sup> *Черсанов К. В.* Федеральные округа в государственном устройстве России // Административное и муниципальное право. 2008. С. 38–43.

<sup>9</sup> См.: *Захарцев С. И., Сальников В. П.* Актуальные науковедческие проблемы современной юридической науки // Юридическая мысль СПб., 2015, № 5 (91). С. 25.

*Л. А. Нудненко\**

## **ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУТОВ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ НА МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВА**

Конституция Российской Федерации в ст. 3 носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации провозглашает ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В связи с этим представляет интерес рассмотрение влияния институтов непосредственной демократии на механизм государства, составляющие его органы государственной власти, тенденции совершенствования правового регулирования такого влияния<sup>1</sup>.

В советский период истории России широко распространенным было всенародное обсуждение важных вопросов развития государства и общества, закрепленное ст. 5 Конституции РСФСР 1978 г. Конституционная норма была детализирована законом РСФСР от 20 апреля 1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни», принятый Верховным Советом РСФСР. Поскольку федеральный закон, регулирующий данный круг общественных отношений до сих пор не принят, то закон РСФСР от 20 апреля 1988 г. формально сохраняет юридическую силу. Однако его положения настолько устарели, что реализовать их практически невозможно. Последнее обсуждение всенародного масштаба имело место в 1991–1993 гг. по проектам Конституции Российской Федерации.

В связи с этим полагаем обязательным скорейшее принятие Федерального закона «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни». Данный закон должен урегулировать круг субъектов постановки вопроса о

---

\* *Нудненко Лидия Алексеевна* – профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), доктор юридических наук, профессор.

необходимости проведения всенародного обсуждения; орган, регистрирующий такую инициативу; срок проведения всенародного обсуждения; механизм подведения итогов всенародного обсуждения.

Конкретизируя механизм подведения итогов всенародного обсуждения целесообразно установление правила, гарантирующего учет мнения граждан, высказанного в ходе обсуждения. Должно быть исключено положение, когда авторы законопроекта учитывают только те идеи, те предложения, которые отвечают их интересам и представлениям о содержании закона. И, вместе с тем, игнорируют предложения, поддержанные большинством граждан в процессе всенародного обсуждения<sup>2</sup>. Целесообразным является закрепление правила, согласно которому если не менее 50 % участников обсуждения высказались за определенные предложения, они должны быть обязательно учтены в окончательном тексте законопроекта. Для контроля за исполнением этого правила, можно предусмотреть формирование комиссии по подведению итогов всенародного обсуждения, в которую, кроме авторов законопроекта, входили бы представители профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также представители Общественной палаты Российской Федерации и инициативной группы по проведению всенародного обсуждения.

Важным институтом непосредственной демократии, позволяющим влиять на содержание деятельности органов государственной власти, является институт правотворческой и законодательной инициативы.

Народная правотворческая инициатива впервые получила закрепление в ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года<sup>3</sup>.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. предоставляет право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительному органу местного самоуправления.

Вместе с тем Закон предусматривает возможность предоставления Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы иным органам, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории субъекта Российской Федерации. Последняя возможность и составляет право народной законодательной инициативы.

На региональном уровне народная законодательная инициатива закреплена не менее чем в двадцати субъектах Российской Федерации, однако подробно регламентирована только в Алтайском крае, г. Москве, Ярославской, Брянской и Калужской областях.

Поскольку непосредственное осуществление власти многонациональным народом России является основой российского конституционного строя, полагаем, что необходим Федеральный закон о народной законодательной инициативе в Российской Федерации. Наличие такого Закона позволит устранить имеющиеся проблемы в правовой регламентации данного института непосредственной демократии, послужит цели пропаганды участия граждан в законодательной деятельности, будет способствовать повышению активности граждан России в решении волнующих их злободневных проблем посредством исполь-

зования возможности влиять на характер и содержание принимаемых Федеральным Собранием Российской Федерации федеральных законов.

Институт народной законодательной инициативы предоставит возможность политическим партиям, не представленным в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации предлагать законопроекты, выражающие более полный спектр политических и идеологических взглядов, существующих в обществе.

Народная законодательная инициатива является формой непосредственного осуществления определенной законом группой граждан государственной власти посредством внесения ими проекта закона, отмене или изменении ранее принятых законов для последующего принятия Федеральным Собранием Российской Федерации.

Полагаем, что принципами осуществления народной законодательной инициативы должны стать: свободное, добровольное, равное и непосредственное участие граждан в осуществлении народной законодательной инициативы<sup>4</sup>.

Важнейшим институтом непосредственной демократии, позволяющим влиять на деятельность органов государственной власти является референдум – голосование избирателей по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни, решение которого является обязательным для всех государственных органов и должностных лиц.

Федеральный конституционный закон «О референдуме» от 28 июня 2004 г. содержит усложненную процедуру его инициирования и проведения. Так, инициативная группа по проведению референдума для инициирования процедуры референдума должна собрать два миллиона подписей избирателей в течение 45 дней со дня регистрации инициативной группы Центральной избирательной комиссией Российской Федерацией. По ранее действовавшему закону о референдуме от 10 октября 1995 г. для инициирования процедуры референдума достаточно было собрать один миллион подписей в течение 90 дней. Поэтому обоснованным представляется высказанное в юридической литературе предложение о снижении числа подписей избирателей в поддержку идеи о проведении референдума до одного миллиона избирателей и увеличении срока сбора этих подписей до трех месяцев<sup>5</sup>.

© Нудненко А. Н., 2016

<sup>1</sup> См.: Нудненко Л. А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001.

<sup>2</sup> Нудненко Л. А. К вопросу о субъектах непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 2. С. 23–25.

<sup>3</sup> Нудненко Л. А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 29–32.

<sup>4</sup> Нудненко Л. А., Попова М. А. Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9. С. 5–8.

<sup>5</sup> Лучин В. О., Мазуров А. В. Референдум в России: конституционно-правовое регулирование и практика // Право и политика. 2003. № 9. С. 49.

## ДЕМОКРАТУРА В РОССИЙСКОМ МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВА И ЕЕ ИСТОКИ

Современное государствоведение и политическая наука, исходя из исследования проблем демократического правления, в зависимости от идеологической ориентации дают различные ответы о сущности демократии, формах легитимации и направлениях их эволюции.

История российского государства позволяет утверждать, что демократические предпосылки (вече как участие в управлении государством, влияние народа на реализацию полномочий князя в Новгородской республике и т. п.)<sup>1</sup> развития Древнерусского государства были уничтожены в период взаимодействия с Золотой Ордой. Институт представительного управления, начавший формироваться в Новгородском и Псковском городах-государствах, был фактически уничтожен во время татаро-монгольского ига, что привело к установлению восточной модели управления на территории централизованного русского государства. Московская Русь, складываясь в единое централизованное государство, волей обстоятельств выбрала наименее продуктивный вариант, выражавшийся в том, что «если на Западе возникновение централизованных государств в XVI–XVII вв. было подготовлено эволюционно и осуществлялось на основе внутреннего экономического развития (экономических, торговых связей, рынка), то совсем иначе этот процесс происходил в русских землях. С самого начала централизация государства в Московской Руси приобрела форсированный характер, опираясь по преимуществу на силовые и военные методы управления»<sup>2</sup>. В дальнейшем развитие российской государственности складывалось по принципу жесткой централизации. Попытки реформирования преимущественно оставались на стадии проектов.

Процесс распада имперской государственности 1917 г. был связан с тем, что «попытки больших групп населения получить доступ к политическому центру, так же как их попытки образовать автономные статусные подразделения, были неудачными. В то же самое время центр в относительно выгодной степени внедрялся в периферию в целях мобилизации ресурсов и контроля над деятельностью, значимой для всего общества. Как следствие, политика центра носила главным образом регулирующий и принудительный характер»<sup>3</sup>. Период с февраля по октябрь 1917 г. показал полную несостоятельность отечественных социалистов сформировать эффективную власть. Слом имперской государственности привел к хаосу и резкому усилению сепаратистских настроений в ряде регионов страны. Все это не могло способствовать росту популярности Временного правительства и его падение стало лишь делом времени.

В период советского этапа развития, после неудавшейся «демократичности» революции, приведшей к установлению тоталитарного режима, в условиях провозглашенного федерализма РСФСР, фактическое значение имели не правовые нормы, обеспечивающие права и свободы отдельных граждан, а приоритет государства и общества над человеком.

В результате образования СССР федеративные начала РСФСР оказались под влиянием авторитарных решений всесоюзных органов управления, из чего

---

\* *Голубева Лада Анатольевна* – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Государственного института экономики, финансов, права и технологий (Гатчина), кандидат юридических наук, доцент.

последовало превращение РСФСР из федерации в субъекта союзной федерации. Конституционные положения, устанавливающие строгую вертикаль власти и подчинение идеологии любых решений государственно-властного характера, обеспечили формальность республиканской формы правления и фактически устранили граждан от участия в управлении государством.

Таким образом, уровень влияния населения на процесс осуществления государственной власти был ничтожен на протяжении практически всей истории (включая советский период с системой «обязательных выборов» при наличии только одной реальной кандидатуры). В результате, уровень абсентеизма превышает все разумные пределы. Таким образом, в российском обществе отсутствует культура «участия населения в управлении государством», для формирования которой, по данным психологов, должно смениться не менее трех поколений после прекращения «форматирования» общественного сознания в угоду официальной идеологии. В результате эти принципы управления и по сей день остаются главенствующими в государственно-управленческой среде: решения принимаются в интересах правящих слоев, наличие огромной территории государства способствует «самовольности» правителей «на местах».

В результате перестройки, развала СССР и возникновения Российской Федерации как суверенного государства заявленные в прежних конституциях положения трансформировались в и 1993 г. были выражены в Конституции РФ, принятой на всенародном голосовании, но многие положения Конституции РФ и на сегодняшний день остаются исключительно декларативными. В политико-правовой действительности провозглашенные принципы демократии выборности органов государственной власти реализуются таким образом, что это оборачивается наличием нелегитимных результатов выборов, наличием неправовых законов, превалирующей значимости указов Президента РФ.

В итоге имеет смысл охарактеризовать политический режим современного российского государства таким термином (являющимся достаточно новым в доктрине политического режима) как «демократура», совмещающая в себе признаки и свойства как демократии, так и диктатуры. Данная «вариация» политического режима обеспечивает возможность ненаказуемого игнорирования или прямого нарушения интересов общества или значительной части граждан при создании внешнего образа соблюдения этих прав. В настоящее время термин «демократура» непосредственно стал использоваться и в отношении государств так называемого постсоветского пространства.

Существующий дисбаланс отношений в российском государстве можно проиллюстрировать тем, что в существующей юридической практике достаточно часто возникают коллизии между федеральными законами и актами Президента. По существу, нормативные акты главы государства ставятся на первое место, соответственно оттесняя на второй план саму Конституцию, гарантом которой на основании ст. 80 и является Президент. Подобная ситуация, в частности, сложилась после принятия Указа Президента от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». На его основании территория государства была разделена на федеральные округа, в каждом из которых создавалось собственное представительство с мощным бюрократическим аппаратом и многообразными контрольными функциями. Действующая же Конституция в ст. 65 дает исчерпывающий перечень административно-территориальных и национально-территориальных образований и не предусматривает никаких иных управленческих структур. Следовательно, учитывая императивный характер правового регулирования в сфере публично-правовых отношений, формирование конституционно незаявлен-

ных административно-территориальных единиц противоречит принципам конституционного регулирования. Также, необходимо указать, что наличие такого основания для прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов РФ как «утрата доверия Президента РФ» означает необходимость фактического подчинения глав исполнительной власти субъектов Президенту РФ.

Таким образом, несмотря на теоретически закреплённые в Конституции РФ элементы системы сдержек и противовесов относительно взаимовлияния и взаимозависимости высших органов государственной власти между собой, в политико-правовой действительности наблюдается преобладание института главы государства.

На основании ч. 1 ст. 80 Конституции РФ главой государства в современной РФ является Президент РФ. Положение данного института в системе разделения властей, заявленного в ст. 10–11 Конституции РФ, не нашло своего конституционного закрепления. В результате глава государства обладает практически неограниченными возможностями в сфере государственного управления: начиная от процесса формирования органов государственной власти и заканчивая правом принятия подзаконных актов (нередко противоречащих Конституции) во всех сферах жизнедеятельности общества. Данное состояние института главы государства обуславливается как историческими особенностями развития российского государства, так и спецификой современного состояния российского общества. Наличие на территории современного государства большого количества противоречий (прежде всего, в связи с многонациональностью народа) обуславливает необходимость достаточно жесткого стиля управления в целях сохранения единства государства<sup>4</sup>. Полномочия Президента РФ направлены на разрешение противоречий между органами государственной власти как на федеральном уровне, так и при наличии разногласий между РФ и ее субъектами (ст. 87, 111, 117 Конституции РФ). Ни один иной орган государственной власти не обладает такой совокупностью полномочий, что, при отсутствии единого лидера, неизбежно будет приводить к разногласиям и тормозить процесс принятия государственно-властных решений.

В настоящее время современное российское государство находится в стадии переходного государства, что, естественно, отражается и на функционировании политической системы. Политическая система современной Российской Федерации претерпевает существенные трансформации, которые влияют на повседневные отношения, а заявленный в Конституции РФ демократический политический режим имеет «погрешности» в политико-правовой действительности. Однако в России вместо личной свободы всегда признавалась идея служения государю (отечеству), вместо равенства – идея иерархии, вместо формального равенства и свободы – идея долга, служения, уважения к рангу. Это основные ценности российской действительности<sup>5</sup>, которые нельзя перечеркнуть лишь провозглашением демократического режима.

© Голубева Л. А., 2016

<sup>1</sup> *Кравец И. А.* Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. СПб., 2005.

<sup>2</sup> *Омельченко О. А.* Всеобщая история государства и права: В 2 т. Т. 1. М., 2000. С. 123.

<sup>3</sup> *Эйзенштадт Ш.* Революция и преобразование обществ. М., 1999. С. 280.

<sup>4</sup> *Шевцов В. С.* Федерализм и Россия (история, проблемы, перспективы): В 2 т. Т. II. М., 2008. С. 114.

<sup>5</sup> *Абдулаев М. И.* Теория государства и права. СПб., 2003. С. 182.

## ФРАНЦУЗСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ ФОРМ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Механизм государства включает в себя систему государственных органов, реализующих различные функции государства. Французская теория органов государства, как отмечал Л. Дюги, включает в себя три положения: во-первых, высший прямой орган, который выражает волю нации; во-вторых, представительный орган; в-третьих, агентов государства<sup>1</sup>. Таким образом, одним из элементов механизма осуществления государственной власти является парламент. Месту, роле и функциям парламента уделяется значительное место во французской правовой литературе. Связано это с тем, что во Франции, начиная с первой половины XIX в., устанавливался строй, который называют парламентским правлением или парламентаризмом. Данные понятия являются во французской политико-правовой литературе синонимичными.

Во французской доктрине конституционного права обычно выделяют различные способы функционирования парламентского правления, которые представляют как различные формы парламентаризма: дуалистический, монистический, рационализированный и мажоритарный.

Дуалистический или классический парламентаризм Ф. Амон и М. Тропер определяют, как «систему, в которой правительство несет ответственность перед двумя органами, с одной стороны перед палатами, а с другой – перед главой государства»<sup>2</sup>. Следует отметить, что большинство современных французских конституционалистов отмечают, что данный тип парламентаризма начинает утверждаться с 1814 г. с принятием Хартии<sup>3</sup>. Ж.-П. Жакке указывает на две причины подобной трансформации государственного строя. Во-первых, Король «вел себя как монарх парламентской страна», поскольку при увольнении министров учитывал мнение Палаты депутатов. Во-вторых, палаты «создали инструменты парламентского контроля», посредством адреса в ответ на тронную речь, обсуждения петиций граждан и принятия бюджета<sup>4</sup>. Окончательное утверждение дуалистического парламентаризма во Франции происходит в 1830 г. с приходом к власти Луи-Филиппа Орлеанского<sup>5</sup>.

Второй тип парламентаризма – монистический, при котором, в парламенте одна из партий, обладающая большинством, формировала состав правительства и несло ответственность только перед представительным органом власти. При этом глава государства «простой политической зритель (король не может ничего сделать плохого, поскольку он бессилён, такова английская аксиома)»<sup>6</sup>. Такая ситуация была характерна для Франции периода Третьей республики.

Разработка концепции рационализированного парламентаризма явилась, своего рода, ответом на частые отставки правительства, характерные для монистического парламентаризма. Понятие и основные постулаты рационализированного парламентаризма первым обосновал Б. Миркин-Гецевич<sup>7</sup>. По его мнению, в довоенных конституциях (речь идет о Первой мировой войне) парламентаризм был основан на общей базе, суть которой выражала ст. 6 французского Конституционного закона «Об организации государственных властей» от 25 февраля 1875 г.: «Министры солидарно ответственны перед палатами за об-

---

\* *Бочкарев Сергей Владимович* - доцент кафедры международного права Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена (Санкт-Петербург), кандидат юридических наук, доцент.

шую политику правительства...»<sup>8</sup>. Следовательно, основная проблема парламентаризма, как считал Б. Миркин-Гецевича, нестабильность правительства. Поэтому «авторы новых Конституций хотели рационализировать процедуру назначения министров... Реальный смысл современного парламентаризма состоит во власти парламентского большинства. Политический смысл парламентаризма не в ответственности министров перед парламентским большинством, а в том, что это большинство получает власть выбирать ответственное перед ним правительство»<sup>9</sup>. Конституционными механизмами для обеспечения стабильности исполнительной власти должны стать, во-первых, конструктивный вотум недоверия, когда решение о недоверии главе правительства может быть принято только при одновременном назначении другого главы правительства, во-вторых, недоверие не может быть выражено отдельным министром, и, наконец, в-третьих, парламент назначает или избирает только главу правительства, который формирует состав правительства. Примерами рационализованного парламентаризма для Б. Миркин-Гецевича были Конституция Германского государства 1919 г. (Веймарская конституция), Конституционная хартия Чехословацкой республики 1920 г., Конституция Австрийской республики 1920 г.<sup>10</sup>.

Наконец, четвертый вид парламентаризма – мажоритарный. Как отмечают Ж. и Ж.-Э. Жиккели он характеризуется тем, что «однопартийное правительство (или коалиционное) держит под контролем исполнительную власть и большинство мест в нижней палате. Особенно это видно в усиленной версии президентского режима Пятой республики, поскольку все должности в исполнительной власти, в том числе главы государства, монополизированы»<sup>11</sup>.

Таким образом, французская концепция функционирования механизма государства рассматривает парламентаризм, как один из методов осуществления государственной власти, который трансформируется в зависимости от конституционных положений и фактического правоприменения.

© Бочкарев С. В., 2016

<sup>1</sup> Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 2014. С. 175.

<sup>2</sup> Hamon F., Troper M. Droit constitutionnel. 36-e éd. Paris, 2015. P. 113.

<sup>3</sup> Б. Шантебу обращает внимание на сходство основных конституционно-правовых институтов Франции, закрепленных в Хартии 1814 г., с английскими государственными учреждениями того времени. – См.: Chantebout B. Droit constitutionnel. 30-e éd. Paris, 2013. P. 138–139.

<sup>4</sup> Жакке Ж. П. Конституционное право и политические институты. М., 2002. С. 225–226.

<sup>5</sup> Morabito M. Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours. 12-e éd. Paris, 2012. P. 214.

<sup>6</sup> Gicquel J., Gicquel J. É. Droit constitutionnel et institutions politiques. 29-e éd. Paris, 2015. P. 161.

<sup>7</sup> Mirkine-Guetzevitch B. Les Nouvelles tendances du droit constitutionnel. Paris, 1931.

<sup>8</sup> Constitution de 1875, III-e République // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iii-republique.5108> (дата обращения: 19.01.2016).

<sup>9</sup> Mirkine-Guetzevitch B. Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre // Annuaire de l'institut international de droit public. 1936. Paris, P. 50–51.

<sup>10</sup> Mirkine-Guetzevitch B. Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre. P. 49–52.

<sup>11</sup> Gicquel J., Gicquel J. É. Droit constitutionnel et institutions politiques. P. 162.

## **ТЕНДЕНЦИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ**

Согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Именно народ определяет состав представительных органов власти и местного самоуправления, которые являются частью механизма российского государства.

В соответствии со ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы личности определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Достижение целей, провозглашенных ст. 3 и 18 Конституции Российской Федерации, зависит от совершенства норм избирательного законодательства в целом, и норм, регулирующих предвыборную агитацию, в частности.

«Предвыборная агитация – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, списки кандидатов или против них. По своему назначению предвыборная агитация представляет собой борьбу кандидатов за получение полномочий на осуществление государственной или муниципальной власти»<sup>1</sup>.

Одной из получивших в последнее время распространение форм агитационной деятельности являются дебаты кандидатов в депутаты по телевидению. «Дебаты – обмен мнениями, прения»<sup>2</sup>. Кандидат в депутаты должен знать специфику избирательного округа, от которого он баллотируется в представительный орган государственной власти, орган местного самоуправления. Он должен иметь программу своей деятельности в качестве депутата, выборного должностного лица, уметь отстаивать свою точку зрения, убеждать в ее правильности избирателей.

На достижение этой цели направлен внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроект, предусматривающий обязательность участия избирательных объединений и зарегистрированных кандидатов в дебатах на каналах государственных и муниципальных организаций телерадиовещания. Принятие такого Закона направлено на повышение информированности избирателей о кандидатах в депутаты и на выборные государственные и муниципальные должности, выявление лидеров общественного мнения<sup>3</sup>.

Законопроект предусматривает возможность исключительно личного участия в дебатах зарегистрированных в составе списков кандидатов, в ходе проводимых в Российской Федерации выборов любого уровня. В целях дальнейшего совершенствования правового регулирования данного круга общественных от-

---

\* *Нудненко Лидия Алексеевна* – профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

\*\* *Тхабисимова Людмила Аслановна* – заместитель директора по научной работе Юридического института Пятигорского государственного лингвистического университета, доктор юридических наук, профессор.

ношений представляется целесообразным принятие правовой нормы, согласно которой обязательным должно быть участие в дебатах именно лидеров партийных списков. В ходе обсуждения данного законопроекта на заседании Государственной Думы 22 января 2016 г. представители оппозиционных фракций высказали мнение, что дебаты должны проводиться и на выборах Президента РФ<sup>4</sup>.

В случае нарушения требования об обязательном участии избирательного объединения, кандидата в дебатах, причитающееся им эфирное время переходит оппоненту (оппонентам). Это довольно мягкая форма конституционно-правовой ответственности за невыполнение обязанности личного участия в дебатах. Думается, что более действенной мерой ответственности за неучастие в дебатах без уважительных причин было бы снятие кандидатов в депутаты и на выборные государственные и муниципальные должности с регистрации компетентной избирательной комиссией. Полагаем, что в законе необходимо уточнить время проведения дебатов. Они должны проходить в удобное для просмотра избирателями время. Кроме того, целесообразно дать определения используемых в законопроекте ряда понятий: «прайм-тайм», корректность выступлений, минимум времени на дебаты.

Изложенные новеллы избирательного законодательства «указывают на совершенствование избирательной системы... В прошлые избирательные кампании действующие губернаторы часто отказывались от участия в дебатах. Им было некомфортно отвечать на неприятные вопросы оппонентов. Но в случае принятия закона отказ от дебатов станет нарушением закона и тот же губернатор будет нести имиджевые потери, так как избирателям это может не понравиться»<sup>5</sup>.

Конец 2015 г. ознаменовался еще одной законодательной инициативой<sup>6</sup>, внесенной в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации и направленной на совершенствование правового регулирования агитационной деятельности в избирательном процессе. Законопроект касается правовой регламентации порядка использования изображений и высказываний физических лиц в агитационных материалах. Предлагается установить, что при проведении выборов использование в агитационных материалах изображений физического лица без его согласия допускается в определенных случаях, в числе которых использование избирательным объединением изображений выдвинутого им кандидата, находящегося среди неопределенного круга лиц. Такое же право предлагается предоставить кандидату, который может использовать свое изображение среди неопределенного круга лиц. Данное предложение вызывает вопросы. В частности, что понимать под «неопределенным кругом лиц», и для кого данный круг лиц является неопределенным: для избирателей или самого кандидата?

© Нудненко Л. А., 2016

© Тхабисимова Л. А., 2016

<sup>1</sup> Нудненко Л. А. Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации. М., 2016. С. 215.

<sup>2</sup> Советский энциклопедический словарь. М., 1980. С. 370.

<sup>3</sup> Нудненко Л. А. Некоторые проблемы реализации принципа открытости и гласности выборов в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 11. С. 49–53.

<sup>4</sup> Стенографический отчет заседаний Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за январь 2016 г.

<sup>5</sup> Резчиков А., Балтанова М. Дебаты кандидатов в депутаты станут обязательными // vz.ru/politics/2015/12/11/781290.html (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>6</sup> Нудненко Л. А. Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе

*Е. В. Грибанов\**

## **ПРАВО И ДЕТЕРМИНАЦИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

Говоря о праве и детерминации правонарушений нужно сразу условиться о их понимании. Детерминацию мы понимаем как причинное обусловливание явлений и процессов. В этом смысле право как социальный феномен выступает в качестве важнейшего компонента обуславливающего правонарушающее поведение.

Право мы рассматриваем здесь в двух смыслах: в естественно-правовом и позитивистском. Право с точки зрения естественно-правовой концепции правопонимания<sup>1</sup> правонарушений не стимулирует. Собственно нравственные идеалы, воплощенные в юридической форме, устанавливая справедливость, не могут стимулировать противоправное поведение. Воплощенная в источнике права справедливость, устанавливает правопорядок нормальной жизни, который наступает в результате реализации требований закона. «Сам «строй» права, присущие ему механизмы, а также работа юридических органов подчинены тому, чтобы требования законности реально «работали», фактически осуществлялись»<sup>2</sup>.

Позитивное право должно выражать идеи естественного права, реализовывать его постулаты в практической деятельности людей. «Основная задача положительного права состоит в том, чтобы принять в себя содержание естественного права, развернуть его в виде ряда правил внешнего поведения, приспособленных к условиям данной жизни и к потребностям данного времени, придать этим правилам смысловую форму и словесное закрепление и далее проникнуть в сознание и к воле людей в качестве приоритетного связующего веления»<sup>3</sup>.

Однако так происходит далеко не всегда. Образующийся разрыв между законом и правом несет в себе криминогенный потенциал. В этом смысле неправовой закон выступает существенным фактором детерминации правонарушающего поведения.

Во-первых, требования нравственных норм и справедливости, воплощенной в менталитете и исторической памяти народа, «пробиваются» через правовую регламентацию в виде правонарушений.

Во-вторых, подорванная неправовыми нормами ценность закона обращается в правовой нигилизм и существенно стимулирует правонарушающее поведение. Речь идет и о случаях, когда избирательно регламентируются определенные сегменты общественных отношений, необоснованно ухудшается положение отдельных субъектов права либо им создаются дополнительные правовые льготы и преференции, которые не распространяются на других участников правоотношений подобного рода.

На уровне позитивного правопонимания, вынося за скобки оторванность позитивного права от естественного, мы сможем обнаружить массу иных недостатков правовой системы, детерминирующих правонарушающее поведение.

---

\* *Грибанов Евгений Викторович* – начальник кафедры теории и истории права и государства Краснодарского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

1. Несоблюдение пределов правового регулирования. Массовое разрастание позитивного права, охват им все большего количества общественных отношений, не всегда требующих правовой регламентации, вытесняет иные формы социальной регуляции и искусственно расширяет сферу правонарушающего поведения. Это целые сегменты социальных отношений в сфере экономики, труда, образования, науки, физической культуры и спорта, нравственности, культуры, социальной сферы и т. д. Правовые средства задействуются даже там, где нормальная социальная регуляция возможна иными средствами: экономическими, организационными, корпоративными и др.

2. Необоснованный выбор законодателем способа правового воздействия на общественные отношения или неправильное определение их отраслевой принадлежности. Общественные отношения, которые могут быть урегулированы без гипертрофированного властного участия, не всегда обоснованно попадают в орбиту действия публично-правовых норм. Это приводит к существенному расширению сферы правовых запретов и ограничений, заведомо обуславливающих массовые акты противоправного поведения. Запретительные и обязывающие нормы подобного рода охватывают значительные сегменты общественных отношений в сфере защиты прав и свобод личности, семьи, экономики, нравственности, общественной безопасности и др.

Необоснованная отраслевая принадлежность общественных отношений ярко проявляется при анализе отраслей административного и уголовного права. Косвенно на это указал Президент России В. В. Путин, выступая с Посланием к Федеральному Собранию, предложив декриминализовать ряд статей Уголовного кодекса и перевести преступления, не представляющие большой общественной опасности, в разряд административных правонарушений<sup>4</sup>.

Значительные сегменты общественных отношений, урегулирование которых возможно отраслями частного права, получили «охрану» нормами административного и уголовного законодательства. Например, глава 22 УК РФ «Преступления в сфере экономической деятельности» содержит уголовно-правовые нормы, создающие условия правонарушающего поведения. Рассматриваемая группа общественных отношений могла бы быть эффективно урегулирована нормами гражданского и финансового права.

3. Смещение баланса при осуществлении государственной власти с неправовых на правовые методы регулирования. Попытки разрешить проблемы в области культуры, воспитания, нравственности и духовности правовыми средствами<sup>5</sup> заставляет законодателей конструировать новые правовые запреты.

4. Эмоционально-политическое господство государства над правом. Происходящие изменения законодательства часто обоснованы не столько научными исследованиями и юридической практикой, сколько политическими эмоциями, вызванными определенными событиями. Как правило, такая реакция сводится к часто необоснованному конструированию законодателем новых составов правонарушений или усилению мер юридической ответственности.

5. Заурегулированность общественных отношений массивом подзаконных нормативных правовых актов, жестко формализующих и усложняющих процесс реализации права. Необходимость преодоления таких правовых процедур обуславливает правонарушающее поведение. Такое поведение часто приобретает окраску коррупционных проявлений.

В ряде случаев правовая регламентация той или иной сферы общественных отношений возводит государство в их субъекта, создавая необходимые предпосылки для проявлений коррупции.

Названные негативные тенденции, присущие отечественной правовой системе, выступают важными факторами правонарушающего поведения в обществе. Их постепенная коррекция в сторону юридической обоснованности и социальной обусловленности, сближение с нравственными началами и справедливостью, заложенными в общественном сознании, позволит существенно сократить объем противоправного поведения, что в свою очередь позволит снизить нагрузку на государственный аппарат, минимизировать расходы на его содержание и в конечном итоге обеспечить правопорядок.

© Грибанов Е. В, 2016

<sup>1</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2004. С. 69–71.

<sup>2</sup> Алексеев С. С. Общая теория права: Учебное пособие. М., 2008. С. 165.

<sup>3</sup> Ильин И. А. О сущности правосознания. М., 1993. С. 58.

<sup>4</sup> Послание Президента России В. В. Путина к Федеральному Собранию // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 10.12.2015).

<sup>5</sup> Власенко Н. А. Кризисные тенденции в законотворчестве современной России // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 178.

*А. В. Ткаченко\**

## **КОНСТИТУИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ ЭПИСТЕМОЛОГИИ ЗА ПРЕДЕЛАМИ ОППОЗИЦИИ ГЕТЕРОНОМИИ И АВТОНОМИИ ПРАВОВОЙ ВОЛИ: ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ**

В праве мышлению не противостоит какая-либо реальность, которая бы не была порождением самого мышления. Все в правоведении оказывается результатом конституирующей деятельности самого мышления – познание не отделяется от создания реальности, существующей как мир юридических конструкций, поддерживаемый традицией мышления.

Касательно приведенной формулы синтеза онтологии и эпистемологии в правоведении (подчеркнем, именно диалектического синтеза, а не растворения онтологии в эпистемологии, о чем говорит традиция конструктивизма), как нам представляется, сформировалась конвенция среди правоведов, которая поддерживается не столько сознательными усилиями для ее обоснования, сколько невозможностью отстоять, даже в усеченном виде, постулаты онтологического натурализма с их соположением права с порядком объективной и от права не зависящей действительности. Однако остается вопрос о соотношении правового мышления и правового смысла, точнее, о параметризации смыслопорождения в правоведении, введение вопроса о деконструкции правовых смыслов в органичное правовой мыследеятельности концептуальное пространство.

Нижеследующее представляет собой предварительный набросок, преддверие к пролегоменам относительно вопроса о принципиальной, фундаментально-онтологической разомкнутости смыслового пространства права, и о необходимости корректного вопрошания о «правовом ничто» как предпосылке обретения правом конститутивных черт философского дискурса в пространстве европейской постметафизики.

\* Ткаченко Александр Валерьевич – доцент кафедры теоретических и частноправовых дисциплин Киевского международного университета (Украина), кандидат юридических наук, доцент.

Необходимой предпосылкой рассмотрения вопроса об отношении мышления к смыслу в праве, является переосмысление кантианских принципов отношения воли к норме своего действия. В философии практического разума И. Канта (к которой он относил и философию права) таких принципов два: принцип автономии и принцип гетерономии воли. В то время как автономная воля постулируется такой, которая сама задает закон своего действия либо может мыслиться как сама для себя законодательная, гетерономная воля заимствует норму своего мышления и поведения не из своего разума, а из чужого<sup>1</sup>.

В правоведении оппозиция гетерономии и автономии может рассматриваться как основа деления юснатуралистской и юспозитивистской методологии при решении ими двух взаимосвязанных фундаментальных проблем: 1) обоснования права и 2) источника обязательности правовых норм. Предлагаемые двумя типами правопонимания ответы образуют перекрестную асимметрию: вопрос обоснования права юснатурализм решает с помощью концепта гетерономии права, а юспозитивизм – с помощью концепта автономии права. В вопросе же обязательности права юснатурализм занимает позицию автономии правовой воли, а юспозитивизм – ее гетерономии. Кратко поясним.

Гетерономный статус права в свете его эпистемологии выводится юснатурализмом из предположения, что основы и условия возможности любого знания (в том числе и правового) должны быть гетерономными относительно того знания, которое обосновывается. Такой гетерономной основой права чаще всего постулировались универсальные и неизменные законы морали. Статус права в качестве гетерономного (другого относительно морали) определяется не отличием смысла между двумя полюсами этой гетерономной связки, а тем, что лишь право может объективировать мораль, превращая ее в порядок действительности – делать должное (мораль) сущим (право). Однако собственно гетерономный статус право приобретает не в силу того, что оно выступает лишь формой объективации внешнего по отношению к нему содержания, а то, что оно имеет потенциал становиться независимым от морали, приобретая собственное содержание. Такая независимость воспринимается юснатурализмом однозначно негативно, как собственно несоответствие права морали. Именно в этом юснатурализм находит свою легитимность в качестве проекта критики правопорядка, устранения несоответствия права и морали (фактически – устранение из права его собственного, не выводимого из метафизики морали, содержания).

Классический юспозитивизм всегда обосновывал автономную природу права, утверждая отсутствие смысловой трансляции между сферами должного и сущего, а, следовательно, и отсутствие необходимости референции к морали для обоснования права. Поскольку основа правопорядка рассматривается имманентной праву, последнее становится достижимым для описательных высказываний, не обремененных жесткими ценностными императивами. Автономной основой права постулировались, к примеру, «приказ суверена» (Д. Остин), «основная норма» (Г. Кельзен).

В вопросе же обеспечения обязывающего характера норм права конституантой считается идея необходимости существования выделенной (эксклюзивной) воли, которая бы одна считалась автономной, и чья автономия принципиально определяла содержание воли субъектом правовых отношений в качестве принятия закона как максимы, подчинения собственной воли объективно-нормативному смыслу. Способ идентификации этой законодательной автономной воли является разным для юснатурализма и юспозитивизма.

Юснатурализм не рассматривает законодательную волю в качестве внешней относительно субъекта права, она выступает высшей стадией развития гетерономной воли самого этого субъекта. Право становится сферой превращения (фактически – растворения) единичных гетерономных волей в единой автономной. Такое превращение выступает вопросом познания, саморефлексии субъекта – синхронизации его правовой деятельности с требованиями разума, которые являются априорными и имманентными относительно его субъектности, заранее выступая его онтологическими инвариантами. Соответственно, правовая воля субъекта является гетерономной только на начальной (дорефлексивной) стадии, всегда стремясь (и это один из основных постулатов европейской метафизики!) достигнуть эксплицитной гармонии с миром, стать не только в себе, но и для себя автономной. Для юснатурализма правовое бытие – это экспликация автономности воли в качестве воли правовой. Право владеет обязывающей нормативностью, поскольку соблюдение его постановлений выступает единственным способом существования человека в качестве субъекта, то есть автономной воли, соответствующей собственной природе.

Отличной является стратегия обоснования обязательности права юспозитивизмом. Он не предлагает превращение гетерономной воли субъекта права в автономную. Наоборот, конституантой нормативности права выступает то, что источник его обязательности внешний относительно субъекта права, собственно, гетерономный. Право становится порядком действительности только благодаря тому, что одна эксклюзивная воля может с помощью институционального механизма обеспечить собственную канализацию и реализацию в действиях субъектов правоотношений. Эволюция юспозитивизма предполагает переход от представлений о государстве как суверенном единстве обязывающей воли, воплощенной в общих нормах права, к локализации этой воли в индивидуальных нормах, созданных судьями. При этом инвариантным остается постулат – обязывающий механизм права по своей природе гетерономен, им выступает способность одной воли выступать содержанием другой воли, подчинять последнюю (механизм обязательности права – это не механизм самопознания, а механизм подчинения). Правовая воля субъекта гетерономна именно потому, что она всегда существует как подчиненная воля.

Современная интеллектуальная ситуация позволяет конституировать правовую эпистемологию за пределами указанной перекрестной асимметрии. Одной из важных предварительных задач на этом пути выступает инкорпорация в правоведение принципиально отличного, в сравнении с традиционным, понимания этики. Последнее было общим и всеобъемлющим для юснатурализма и юспозитивизма, несмотря на всю их поверхностную оппозиционность друг другу. Содержанием такого традиционного понимания выступает негативно-телеологическое толкование этики как стремления избегания взаимных угроз, которые люди могут создавать друг другу. Этика становится способностью априорно определять зло, которое одновременно выступает первичным (консенсус относительно него конституирует общество и право), а также является целью – право содержит направленность на противостояние злу. Традиционная этика является «защитной», выступает нормативным выражением уязвимости человеческого бытия – пространством идентификации зла. Поскольку легитимационный горизонт этики ограничивается противостоянием злу, право рассматривается как инструмент в этом противостоянии. А так как зло идентифицируется априорно, именно этика привносит в право дух консерватизма, подчиняя его идее сохранения бытия в качестве сущего.

Наличный сегодня инструментарий философского осмысления позволяет поставить под сомнение обязательность обоснования права только в пределах такого консервативного прочтения этики<sup>2</sup>. Человек в качестве экзистенции не является консервативным, он всегда открыт новому, всегда стремится преступить порог существующего. Будучи способом бытия человека, право должно высвечивать не только этические основы консерватизма сохранения существующего состояния дел и априорной идентификации ограничений ради выживания, но и этику экзистенциальности – открытого простора создания нового. Такая этика создания нового предполагает рассмотрение права как интеллектуального пространства обращения к другому в праве в качестве гарантии сохранения собственного бытия – возможности различения и прерывания наличного правового смысла. Обоснование права с учетом этики постметафизики – это освоение процедур оперирования с дистанцией между различными культурами правового мышления и механизма гарантирования инаковости правового опыта. С точки зрения эпистемологии, существование другого права и другого в праве создают возможность существования собственного права как сферы создания нового, как сферы правового бытия.

В свете этого, в вопросе источника обязательности правовых норм оппозиция гетерономной и автономной правовой воли снимается представлением о праве как сфере коммуникативной рациональности, содержание которой полностью определяется и поддерживается дискурсивными процедурами. Правовая воля субъекта не является гетерономной, поскольку он, при условии его дискурсивной компетентности, может инициировать дискурсивное обсуждение любой правовой нормы. Поскольку никакая норма не находится за пределами досягаемости аргументативной критики, сам факт ее существования предполагает согласие каждого субъекта с ней. Следовательно, соблюдение нормы становится вопросом соответствия действий субъекта собственной воле. Однако, поскольку существование нормы основывается на рациональных и убедительных аргументах, правовая воля не является полностью автономной, она всегда есть учет позиций других участников правового дискурса, выражением уважения к аргументам относительно нормы, которые субъект неспособен опровергнуть.

© Ткаченко А. В., 2016

<sup>1</sup> Кант И. Критика практического разума: В 6 т. Т. 4. М., 1965. С. 311–501.

<sup>2</sup> См.: Бадью А. Этика: Очерк о сознании Зла. СПб., 2006.

*А. А. Сапарова\**

## **«НАЦИОНАЛЬНОСТЬ» ПРАВА КАК ПРЕДМЕТ НАУЧНОГО ПРАВОВОГО ДИСКУРСА**

Обновление правовой теории под влиянием современной интеллектуальности остается одной из приоритетных задач современного правоведения. Изложенные ниже размышления преследуют цель указать на возможный вклад философии сравнительного правоведения в такое обновление.

\* Сапарова Анастасия Александровна – заведующий кафедрой теоретических и частноправовых дисциплин Киевского международного университета (Украина), кандидат юридических наук.

Речь идет о раскрытии рационального механизма обращения юристов с тем, что они называют своим национальным правом. Какой юридический смысл прячется за этой формулой присвоения, и в чем состоит отношение к одному праву как к своему, а к другим правовым порядкам как чужим? Этот, и подобные ему, вопрос актуализирует дискурс идентичности права и инструментов ее идентификации.

Рационализация дискурса идентичности права, превращение национального права из мифа в научный концепт предусматривает осмысление сравнения (мимезиса) в качестве способа идентификации правовой реальности. Наиболее лаконичной и четкой формулой нераздельной взаимосвязи сравнения и идентичности является высказывание французских философов Ф. Лаку-Лабарта и Ж.-Л. Нанси: «только миметизм может обеспечить идентичность»<sup>1</sup>. В свете этого высказывания необходимо воспринимать важный тезис итальянского компаративиста М. Гражде: «правовые теории, предлагая общие понятия права, правовой культуры и общества, подчеркивают полноту и стабильность права, приводя к стереотипам, тогда как истинной проблематикой выступает вопрос: что именно перемещается сквозь время и пространство»<sup>2</sup>. Другими словами, мы не можем поставить вопрос о том, чем есть наше право, избегая вопроса о взаимосвязи правовых систем, и, следовательно, о сравнении.

Более того, эти вопросы лишены смысла отдельно друг от друга, не подлежат даже аналитическому разграничению – вопрос о правовом сравнении охватывает собой вопрос идентичности права. В то же время, вопрос о такой идентичности, сформулированный отдельно от вопроса о сравнении, лишает правовой дискурс научного характера. В частности, об этом говорит немецкий компаративист Б. Гросфельд: «даже если отбросить основоположный вопрос о том, что мы понимаем под правом как объектом всех наших усилий, все равно останется вопрос – как возможен перевод и, следовательно, как возможно сравнение»<sup>3</sup>.

Другими словами, невозможность либо бесперспективность решения онтологического вопроса правоведения о природе права с помощью наличного инструментария философии права не делает правоведение бессмысленным либо лишенным собственной философско-методологической проблематики. Как раз наоборот, лишь смещение акцентов, когда главенствующее место, освобожденное онтологией, занимает эпистемологический вопрос о возможности сравнения и о его соотношении с перспективами правового познания в целом, и наполняет правоведение собственным содержанием, избавляя от необходимости воспроизводить идеологические и мифологические схемы.

При этом сегодня наиболее перспективным является понимание правового миметизма, которое не рассматривает сравнение в качестве инструмента идентификации национального права с помощью наличного универсального смысла (национальной культуры либо глобального права как такового). Такое понимание исходит из признания, что современное сравнительное правоведение вынуждено отказаться от оптимистической гипотезы, согласно которой «компаративисты могут получить доступ в концептуальный мир другой правовой системы, кроме их собственной»<sup>4</sup>.

Для такого понимания правового сравнения ключевым выступает ответ на вопрос: если мы не можем объективно определить зарубежное право, как тогда возможно сравнение с ним? Ответ на этот вопрос движется в системе координат, заданной «метафорой садовника», предложенной венгерским компаративистом Ч. Варгой. Эта метафора встраивает идею правового заимствования в конкретно-историческое понимание права. Согласно последнему, «правовое за-

имствование есть собственное достижение в ответ на собственные вызовы, становится частью особенной для нас культуры, способствуя творческому развитию нашего права и увеличивая его чувствительность к вызовам современности»<sup>5</sup>.

Другими словами, заимствования не должны заменять отечественный правовой опыт и творческую энергию правотворчества. Они не выступают альтернативой самостоятельному осмыслению и конституированию собственной правовой реальности. Содержанием трансформации смысла понятия миметизма – как обращения к прошлому или другому современному с целью конструирования собственного современного – выступает процессуализация идентичности права: вместо универсализации смыслов речь идет об универсализации способности создания права, обращение к праву как сфере собственных усилий и особенного мышления. При этом правовые заимствования не только не противостоят требованию поощрять только самостоятельное развитие права как культуры, но и выступают инструментальным обеспечением такого самостоятельного развития.

Значение правовых заимствований состоит не в трансляции зарубежной нормативности в собственное правовое пространство, а в том, что, не достигая другого права, мы все же выходим за пределы собственного, *и именно благодаря такому «выходу за пределы» наше право становится действительно нашим* – в качестве материи мышления и творческих усилий. Правовые заимствования выступают дискурсом идентичности национального права именно как способа создания собственного, отличного и особенного права. Такое понимание правовых заимствований должно поставить их в эпицентр философско-методологической проблематики. Это даст возможность правоведению избежать как позиции отстаивания имманентной и константной уникальности собственного права, так и универсалистской позиции, согласно которой одинаковое право должно быть установлено везде. Обе эти позиции сегодня выступают в равной мере неудовлетворительными.

Дискурс правовых заимствований решает проблему правовых универсалий путем выведения последних из-под диктата унификационных устремлений. Универсалии лишаются онтологического статуса и становятся дискурсивными пределами правовой коммуникации, приобретают процессуальный, регулятивный, а не конститутивный характер. Универсальной становится сама операция сравнения, а не правовой смысл, сформированный вследствие ее осуществления.

А поскольку «опыт понимания оказывается в то же самое время и опытом конституирования правовой реальности»<sup>6</sup>, правовые заимствования и есть опыт понимания собственного права, раскрытия его творческого и неповторимого потенциала смыслотворчества. Национальное право обретает идентичность не в качестве «хранителя» какого-либо абсолютного смысла, а в качестве освоения и оформления в исследовательском инструментарии способности быть независимым от любого уже установленного смысла, нередуцируемой возможности правового смыслообразования.

© Сапарова А. А., 2016

<sup>1</sup> Лаку-Лабарт Ф., Нанси Ж.-Л. Нацистский миф: Пер. с фр. С. Л. Фокина. СПб, 2002 // <http://www.anthropology.ru/ru/text/laku-labart-f/nacistskiy-mif> (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>2</sup> Graziadei M. Comparative law as the study of transplants and receptions // The Oxford handbook of comparative law / ed. by M. Reimann, R. Zimmermann. Oxford, 2006. P. 471.

<sup>3</sup> Grosfeld B. Comparatists and language // Comparative legal studies: traditions and transitions / ed. by P. Legrand, R. Munday. Cambridge, 2003. P. 185.

<sup>4</sup> De Lasser M. S. O. l'E. The question of understanding // Comparative legal studies: traditions and

---

transitions / ed. by P. Legrand, R. Munday. Cambridge, 2003. P. 199.

<sup>5</sup> *Варга Ч.* Верховенство права, або дилема етосу: вирощування чи механічне нав'язування // *Філософія права і загальна теорія права.* 2013. № 1. С. 52.

<sup>6</sup> *Сатохіна Н.* Правова герменевтика між універсалізмом і контекстуалізмом // *Філософія права і загальна теорія права.* 2013. № 1. С. 173.

*О. В. Григорьев\**

*С. А. Кучма\*\**

## **К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ**

История правовой и политической мысли демонстрирует различные взгляды о моделях правовой стабильности и стремлению к реформированию действующего права. Собственно само право есть ответ формирующихся цивилизаций на трансгрессию человека. Необходима была дополнительная мера, новое дисциплинарное начало, сберегающее созидательную трансгрессивность и блокирующее негативные проявления изменяющегося общества. Превысившая нормативность, основанная на традиционных поведенческих стереотипах, утрачивалась, рвались веками устоявшиеся связи и контакты. С одной стороны, люди стали овладевать совершенно новыми, неизведанными до той поры умениями, профессиональными навыками, обретать новые социальные функции, с другой стороны, с другой стороны, часть людей утратила прежние социальные функции, выпали из традиционных социальных ячеек, стала опасна окружающим из-за склонности к девиациям. Превысившие нормы социальных регуляций стало явно не хватать, ибо имеющиеся архаичные формы демонстрировали свою несостоятельность и «беззубость». То, что ранее было непререкаемым – нормы религии, нравственности, обычного права стало не в состоянии сдерживать людей, для которых эти нормы уже мало что значили. Изменения, происходящие в обществе, неминуемо приводят к постоянному реформированию нормативности. Бесконтрольность новаций и изменений должны были неизбежно натолкнуться на волю к порядку и стабильности, к позитивному смыслу реформирования, удобному обществу. В ответ на вызовы социальных деструкций общество улучшает и реформирует уже созданное: выдвинуло контрмеры регулятивного характера, создало дополнительные организационно-управленческие средства, призванные уравнивать, а при необходимости и блокировать те формы трансгрессивного поведения, которые явно угрожают социальному порядку. В. А. Бачинин справедливо отмечает: «Право должно было оберегать те необходимые формы трансгрессивности, без которых невозможны ни социальное, ни интеллектуальное и художественное творчество, ни здоровое самоутверждение, ни полнокровная человеческая жизнедеятельность. И оно же должно было каждый раз гасить разбушевавшуюся стихию трансгрессивных проявлений, если те переходили в своеволие и начинали угрожать свободе дру-

---

\* *Григорьев Олег Вячеславович* – докторант НИИ Военной академии Генерального штаба Вооружённых сил Российской Федерации (Москва), кандидат юридических наук, доцент.

\*\* *Кучма Сергей Александрович* – доцент кафедры теории и истории государства и права Новосибирского военного института внутренних войск имени генерала армии И. К. Яковлева МВД России.

гих граждан, основам цивилизованности, государственности, социального порядка»<sup>1</sup>.

Трансгрессивность является атрибутивным свойством всей человеческой природы, заставляющим людей ломать привычные стереотипы. Люди в силу самой своей природы стремятся к преодолению препятствий, постижению нового и незнакомого во имя поставленных целей. Степень трансгрессии для каждой цивилизации различна, для одних – это естественное состояние, постоянная величина, причина, заставляющая все материальные духовные феномены постоянно изменяться. Для других – трансгрессия выступает в качестве временного, исключительного фактора развития, социально блокируется, идеологически осуждается. Но и в рамках одной и той же цивилизации направленность трансгрессии может быть разной. С одной стороны, способность к постоянному реформированию – это свойство, характерное только для цивилизованных обществ. С другой стороны, способность «изменять правила» может проявляться и в стремлении переступить черту дозволенного, ликвидировать нормативные барьеры.

Важным инструментом мобилизации трансгрессии населения в современном мире стала ксенофобия (ненависть, нетерпимость к кому-либо или чему-либо чужому, незнакомому, непривычному, восприятие чужого как непонятного, непостижимого, а поэтому опасного и враждебного), воздвигнутая в ранг мировоззрения. Подобные мировоззренческие позиции, разжигают национальную, религиозную или социальную вражду, приносят большую опасность, для дела мира иницируя вооруженные конфликты. Последним ярким примером являются события, происходящие в самопровозглашенных республиках в Украине, где под видом «контртеррористической операции», по сути, развязана гражданская война.

Нужно иметь в виду и то, что во многих районах подобных конфликтов, где военные действия прекратились, создалась обстановка скорее перемирия, чем прочного мира. Просто из острой стадии они перешли в стадию напряженных или потенциальных, иными словами, «тлеющих» конфликтов. Именно к этим категориям можно отнести конфликты в Таджикистане, Боснии и Герцеговине, Косово, Северной Ирландии, Кашмире, Шри-Ланке, Западной Сахаре, на Кипре. Особую разновидность очагов таких конфликтов представляют собой еще продолжающие существовать так называемые непризнанные государства. Их примерами могут служить Республика Абхазия, Нагорно-Карабахская Республика, Южная Осетия, Приднестровская Молдавская Республика в СНГ, Турецкая Республика Северного Кипра, Сахарская Арабская Демократическая Республика.

Достигнутое во многих перечисленных выше конфликтных районах политическое и военное затишье, как показывает опыт, со временем также может быть прервано. Подобные «тлеющие» конфликты по-прежнему таят в себе большую угрозу. Периодически противостояние на этих территориях обостряется и перерастает в вооруженный конфликт.

Обеспечение внутренней безопасности, локализация и прекращение вооруженных конфликтов, всегда являлось важнейшей функцией государства. Не подлежит сомнению, что в современном российском обществе эта задача может быть успешно решена государством лишь при использовании всех имеющихся в распоряжении общества средств и методов – экономических, социально-культурных, политических и правовых. При этом именно правовые средства имеют приоритетное значение, так как именно право обеспечивает организованность и стабильность в обществе.

Право, в первую очередь, и является воплощением стабильности, что и определяет его легитимность. Как образец и стандарт поведения и принципов взаимоотношений право в течение определенного промежутка времени обязано выдерживать константность и неизменность. Общество в целом и каждый отдельный человек желают видеть в праве именно тот параметр отношений, обращение к которому даёт уверенность в его предсказуемости, возможность предвидеть будущее и строить в соответствии с этим свои планы; право – это воплощённая стабильность. И. А. Ильин отмечал: «самая главная задача права состоит в том, чтобы указать разумному существу такое правило поведения, которое оно могло бы иметь в виду постоянно и заранее, т. е. до каждого отдельного случая и поступка; потому было бы противно справедливости и задачам права, если бы на человека налагались более тягостные взыскания за нарушения права, установленного вновь»<sup>2</sup>. Стабильность является необходимым и неотъемлемым этапом в развитии любого явления. При этом стабильность не является синонимом статики, т. е. состояния, фиксирующего в определенный момент как застывшую «фотографию» того или иного явления. Скорее это «спокойный» этап динамики, этап постепенного, медленного, возможно даже незаметного, накопления количественных изменений.

Россия вступила в XXI столетие с грузом не только своих традиционных, но и вновь приобретенных противоречий. При этом радикальное изменение политического, социального, экономического, правового и общественно-психологического поля государства, иные ориентиры развития создают и принципиально иную концепцию совершенствования государственно-правовой системы в стране. Решение сложнейших экономических и политических задач поставленных руководством страны не возможно без развития научного потенциала государства, укрепления правопорядка в стране, что в свою очередь требует укрепление правовых основ государства.

Опыт развития ситуации в «горячих точках» показал, что государственные институты, как правило, не готовы своевременно выявить угрозу возникновения социально-политических конфликтов и предотвратить их дальнейшую эскалацию. В немалой степени этому способствует недостаточность информированного обеспечения управленческих решений, низкая оперативность реагирования органов власти на развитие конфликта в его начальных стадиях, несовершенство действующего в этот период законодательства.

В связи с этим в Российской Федерации необходимо совершенствование нормативной базы регулирования вооруженных конфликтов, которую можно определить как совокупность правовых принципов и норм, регулирующих отношения субъектов права в период ведения военных действий, запрещающих или ограничивающих средства ведения войны, предусматривающих гуманизацию ее методов с целью защиты жертв вооруженных конфликтов. Требуются дальнейшие шаги по кодификации, прогрессивному развитию и укреплению режима имплементации норм международного права, применяемого в условиях вооруженных конфликтов в России, а также в тех случаях, когда они подвергаются интернационализации. При этом целесообразно использование опыта, накопленного при кодификации норм международного права, применяемых в период вооруженных конфликтов международного характера.

Таким образом, в современных условиях, когда в Российской Федерации завершается реформирование государственных структур, весьма актуальными становятся вопросы создания дополнительных правовых средств, призванных уравновешивать, а при необходимости и блокировать те формы трансгрессивного поведения, которые явно угрожают правовому порядку, безопасности и

территориальной целостности России. Сегодня российское общество как никогда нуждаются в совершенствовании российского законодательства в области регулирования вооруженных конфликтов. Необходимо создание юридической основы для так называемой федеральной интервенции в целях активного противодействия различным деструктивным манипуляциям в зонах вооруженных конфликтов, восстановления конституционного порядка, защиты прав и свобод граждан, не только в субъектах федерации, но и за ее пределами.

События, происходящие в Украине, в Сирийской Арабской Республике убедительно свидетельствуют о том, что подобные правовые инструменты были бы полезны при направлении воинских контингентов России для осуществления миротворческих операций за ее пределами.

© Григорьев О. В., 2016

© Кучма С. А., 2016

---

<sup>1</sup> См.: *Бачинин В. А.* Трасгрессивность // Энциклопедия философии и социологии права. СПб., 2008.

<sup>2</sup> *Ильин И. А.* Общее учение о праве и государстве. М., 2006. С. 124.

*А. В. Петровская\**

## **ЗНАЧЕНИЕ ИДЕИ ПРАВОВОГО ЗАКОНА В СТАНОВЛЕНИИ И ПОДДЕРЖАНИИ ПРАВОВОГО ПОРЯДКА В СОВРЕМЕННОМ ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ**

Процесс правового регулирования предполагает, порой, ограничение свободы одних субъектов с целью удовлетворения интересов других. При этом, либо достигается компромисс, либо применяется сила. Компромисс – наиболее желаемая форма самоограничения своей свободы, но он достигается только, если в законе заложена общая воля, а не только лишь господствующего класса (правлящей элиты). Тогда ограничение становится естественным, закон действенным. В случае невозможности достичь компромисса, ограничение свободы индивидов достигается при помощи силы государственного принуждения. Несомненно, отсутствие государственного принуждения делает невозможным регулирование общественных отношений и обеспечение стабильной правовой жизни общества. Однако, если закон представляет и защищает интересы отдельных групп, а не общества в целом, принуждение заменяется насилием, произволом<sup>1</sup>.

Имея правовую окраску, помимо того, что закон выступает внешним регулятором общественных отношений, он становится и внутренним регулятором индивида. Такой закон имманентен сознанию индивида, как правового существа, он воспринимается как общепризнанное и общеутвержденное, явно необходимое.

Представляется, что закон *становится правовым, когда человек его принимает*. В этом случае правовой закон ассоциируется с нравственным законом, с духовными ориентирами, с самообязыванием; *правовой закон – адекватное отражение правовой действительности, принципов права*. Тогда правовой закон реально позволяет достигать компромисса, снимать противоречия, разно-

---

\* *Петровская Анна Валентиновна* – преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

гласия, решать споры; *в нем содержатся такие механизмы, которые позволяют привести правоотношения к фактической необходимости этого правоотношения.* Оно становится естественным, нормальным и не требует дополнительных регуляторов, то есть правовой закон становится сущностью правоотношений; *правовой закон – воспроизведение правовой реальности и оценка законодательства с точки зрения установок справедливости, равенства, законности.* Ибо право становится эффективным, когда законы воспринимаются как правовые, соответствующие правовым и ментальным установкам. Такой закон понятен, ему доверяют, в нем нуждаются<sup>2</sup>.

В свете роста преступности, снижения уровня правопорядка, особое значение приобретают задачи повышения эффективности правового регулирования общественных отношений, укрепления законности<sup>3</sup>. Идея правового закона, как самоорганизующего начала выступает здесь естественным регулятором всей системы общественных отношений, находящихся в поле правовой законности.

Если рассматривать правопорядок как состояние упорядоченности регулируемых правом общественных отношений, характеризующееся реальным обеспечением, реализацией и охраной прав и свобод личности, неукоснительным соблюдением юридических обязанностей, правомерной деятельностью всех субъектов права, он предстает как результат воплощения в фактических общественных отношениях именно правового закона.

Важнейшим элементом структуры правопорядка, определяющим его содержание и основной целью деятельности сотрудников всей системы органов внутренних дел является правомерное поведение субъектов правоотношений.

На сегодняшний день понятие правомерности в общей теории права трактуется в нескольких взаимосвязанных смыслах. Во-первых, в общем виде, *правомерное есть то, что может иметь или имеет то или иное значение с точки зрения действующего в обществе права и правосознания,* то есть то, чему может быть найдена правовая мера, что имеет хоть какое-то отношение к праву. Во-вторых, правомерность имеет более конкретный, оценочный смысл, то есть *выступает в качестве положительной характеристики чего-либо.* Поскольку право представляет собой регулятивную систему, связанную с организацией общественных отношений и с обеспечением социальной направленности решений и действий всех субъектов права, постольку правомерным оказывается то, что приемлемо, допустимо или желательно в правовом смысле. *В-третьих,* в рамках содержательных критериев, *правомерное – связанное с понятием о некотором качественном состоянии действующего правового субъекта, о внутренней оправданности определенного поведения или действия*<sup>4</sup>. Таким образом, во всех рассмотренных смыслах правомерность оказывается неразрывно связанной с правовым законом, и это позволяет предположить, что трансформация идеи правомерности, как и трансформация идеи законности, является следствием влияния на нее идеи правового закона. Как следствие, эффективность работы правоохранительных органов напрямую зависит от реализации идеи правового закона.

Однако правовой закон рассматривается не просто как формальное выражение критериев правомерности, но и как важнейший фактор формирования правомерного поведения. Только правовой закон становится той нормой, которой индивиды подчиняются сознательно. И это обусловливается тем, что именно в правовом законе заложены ценностные установки общества, именно он учитывает отношение человека к общественным ценностям. Правовой закон способствует тому, что у индивидов вырабатывается внутренняя установка на

поведение, соответствующее правовым нормам, то есть правомерное поведение. Если же действующие законы не являются правовыми, возникает существенное расхождение между возведенными в них в ранг общеобязательных властно-императивных предписаний и представлений о правовом, находящихся свое отражение в общественном правосознании. В результате, это приводит к несовпадению правомерности и законосообразности, которая и обеспечивается силой государственного принуждения.

С другой стороны, деятельность сотрудников правоохранительных органов влияет на восприятие закона, как справедливую, равную меру свободы для всех и каждого. В данном случае речь идет об оценке качества работы сотрудников правоохранительных органов: авторитете, профессионализме, уровне доверия граждан и уверенности в правоте их (сотрудников ОВД) деятельности. В указанном контексте важную роль играет уровень правового сознания и правовой культуры представителей органов внутренних дел.

Еще менее десяти лет назад, согласно данным МВД России, среднестатистический сотрудник ОВД не имел высшего юридического образования<sup>5</sup>, после проведения первого этапа реформы МВД в 2010 г., ситуация начала выравниваться.

Также, зачастую, деформация правосознания сотрудников ОВД, перерождение его в преступное, влекут снижение авторитета сотрудников полиции. К сожалению, преступность сотрудников ОВД до сих пор находится на достаточно высоком уровне. Первое место занимают преступления, связанные с осуществлением служебных обязанностей. Так, согласно отчету начальника Главного управления собственной безопасности МВД, за 2012 г. было привлечено к уголовной ответственности 1518 сотрудников ОВД, совершивших коррупционные преступления<sup>6</sup>, что составляет более 35 % от совокупности всех лиц (4412), привлеченных к уголовной ответственности по гл. 30 УК. 303 из них, или 17 % от совокупности всех лиц (1820)<sup>7</sup>, были уличены в получении взятки (ст. 290 УК). Отчеты департамента собственной безопасности при МВД за 2013 г. также говорят о высоком уровне преступности в ОВД: в 45 регионах страны индекс коррумпированности сотрудников на 1000 человек составляет 1,34, что превышает среднероссийские показатели за предыдущие годы; в особенности это касается преступлений, совершаемых против правосудия<sup>8</sup>.

Как следствие исчезает уверенность в правоте правоприменительной деятельности сотрудников правоохранительных органов. Применение закона такими сотрудниками лишает авторитета и содержательного правового наполнения и сам закон.

Таким образом, *во-первых*, идея правового закона вплетается во все сферы деятельности системы правоохранительных органов, а зачастую оказывает существенное влияние на содержание, качество и эффективность деятельности органов внутренних дел; *во-вторых*, идея правового закона выступает мощной основой для формирования здорового правового мировоззрения, что становится одним из путей организации правового воспитания на уровне правовых отношений; *в-третьих*, деятельность правоохранительных органов оказывает непосредственное влияние на восприятие закона как правового регулятора общественных отношений, наполненного правовыми принципами свободы, справедливости, равенства, приоритета прав и свобод личности; *в-четвертых*, правовой закон становится средством сближения правоохранительных органов и граждан, ибо, реализация близких, понятных, естественных предписаний (законов) воспринимается как необходимая, само собой разумеющаяся.

© Петровская А. В., 2016

<sup>1</sup> *Зайцева С. Г.* Злоупотребление правом как правовая категория: Автореф. дис ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. С. 9.

<sup>2</sup> *Петровская А. В.* Содержание идеи правового закона в контексте юридической теории и практики. Калининград, 2015.

<sup>3</sup> *Кунев А. Н.* Законность и правовая культура в условиях становления правового государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 3.

<sup>4</sup> *Теория государства и права: Учебник / Под. ред. В. П. Малахова, В. Н. Казакова.* М., 2002. С. 221–236.

<sup>5</sup> *Гирько А. А.* Влияние российского менталитета на правовое сознание граждан в современных условиях: Автореф. дис. ... канд. философ. наук. Ставрополь, 2006.

<sup>6</sup> Данные судебной статистики за 2012 г. // Судебный департамент при Верховном суде РФ: Официальный сайт – <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=1775> (дата обращения: 03.02.2016).

<sup>7</sup> *Фалалеев М.* Проверка на лживость: в этом году собственная безопасность выявила 1518 сотрудников органов внутренних дел, совершивших коррупционные преступления // Российская газета - <http://www.rg.ru/2012/12/21/politsiya> (дата обращения: 24.12.2015).

<sup>8</sup> Официальный сайт Министерства внутренних дел РФ – [http://mvd.ru/mvd/structure1/Glavnie\\_upravlenija/Glavnoe\\_upravlenie\\_sobstvennoj\\_bezopasno/Publikacii\\_i\\_vistuplenija/item/1497457/](http://mvd.ru/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/Glavnoe_upravlenie_sobstvennoj_bezopasno/Publikacii_i_vistuplenija/item/1497457/) (дата обращения: 10.01.2016).

*О. А. Абрамов\**  
*А. И. Мелихов\*\**

## РОЛЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В РАЗНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ КОНЦЕПЦИЯХ ГОСУДАРСТВА

На протяжении большей части своей истории российская государственность строилась на философской концепции государства как семьи. Многие отечественные философы и правоведы ратовали за «семейный склад отношений между верховной властью и народным сознанием»<sup>1</sup> с целью распространения модели семейного поведения на государственно-правовые отношения.

Впервые данную концепцию сформулировал Конфуций, утверждавший, что идеальное государство должно строиться по аналогии с хорошей семьей, в которой правитель, как отец, заботится о подданных, а подданные почитают его и любят друг друга, как братья. Архетип семьи, как правило, максимально понятен каждому человеку и используется им как методология для уяснения своего места в иерархичных отношениях и построения собственных моделей поведения. Концепция государства как семьи породила и ввела в повседневный оборот такие священные для каждого россиянина слова, как «Отечество», «Родина», «патриот», литературные формы обращения к главе государства как «царь-батюшка», «отец родной», «отец народов», бытовые обращения ко всем гражданам как «брат», «сестра», «мать», «отец», что говорит о ее глубоком проникновении в народный менталитет.

Активные попытки изменения народной ментальности были предприняты в первые несколько десятилетий существования СССР, а затем после его распада, когда для исследования государственно-правовых явлений стала активно применяться экономическая методология. Если в 20–30 годы прошлого века в соответствии с учением К. Маркса утверждалось о неизбежности исчезновения

\* *Абрамов Олег Анатольевич* – заместитель начальника кафедры конституционного и административного права Волгоградской академии МВД России, кандидат юридических наук.

\*\* *Мелихов Александр Иванович* – доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградской академии МВД России, кандидат юридических наук.

государства и правоохранительных органов как общественных институтов при приходе к коммунизму, то в 90-е гг. в экономических кругах заговорили о «невидимой руке рынка» и необходимости сведения роли государства к роли «ночного сторожа», максимально ограничив его вмешательство в экономические отношения. Сотруднику правоохранительных органов в данной концепции отводилась роль работника, оказывающего государственную услугу оплаченную налогами населения, а не лица, выполняющего моральный и служебный долг перед Отечеством. Превращение «старшего» члена семьи в наемного работника породило потребительское отношение обывателей к правоохранительным органам<sup>2</sup> и понижение статуса правоохранителей в социальной иерархии.

Необходимо отметить, что некоторые институты, действующие в органах внутренних дел, не способствуют созданию данного типа взаимоотношений. Например, введенная после 1991 г. возможность принятия на службу в органы внутренних дел для обучения в ведомственных вузах лиц от 16 лет привела к выходу в 21–23 года на работу в органы внутренних дел сотрудников без жизненного опыта, но с большими властными полномочиями, что никак не соответствует образу сотрудника полиции как «отца» или хотя бы «старшего брата». Когда же сотрудник через 5–10 лет работы с людьми начинает соответствовать данному образу, то его переводят, как правило, на руководящие должности, на которых повседневное общение с гражданами существенно ограничено, и опытный сотрудник становится «отцом» или «старшим братом», в лучшем случае, для возглавляемого им коллектива. Также необходимо учитывать, что согласно современному законодательству о службе в органах внутренних дел у большинства сотрудников, начавших карьеру в правоохранительных органах в 16–17 лет с обучения в ведомственном вузе, к возрасту социальной зрелости 36–37 годам уже есть возможности уйти на пенсию по выслуге лет.

В настоящее время, для объяснения современных российских государственно-правовых явлений в интернете и иных средствах массовой информации популяризируется концепция государства как «стационарного (или «оседлого» – в отличие от «гастролирующего») бандита», разработанная знаменитым американским экономистом Манкуром Олсоном<sup>3</sup>. Согласно неинституциональной теории, государство выводится из модели так называемого «стационарного бандита» на примере Китая первой половины XX в. С 1899 г., когда началось восстание боксеров, до 1949 г., когда закончилось военное противостояние между коммунистами и гоминьдановцами, страна жила в состоянии непрерывных гражданских войн. В течение десятилетий по Китаю бродили воинские части – с генералами, но без правительств. Когда какой-нибудь полк захватывал город, обычно он грабил его дочиста, понимая, что никогда туда не вернется. Но вот некая воинская часть запирается конкурентами в городе, и солдаты понимают, что им там придется задержаться. Именно в этот момент начинается переход от модели бандита-гастролера к стационарному бандиту, который осознает, что грабить некоторую территорию ему нужно будет регулярно. А чтобы это можно было делать, нужно чтобы люди, которые занимаются хозяйственной деятельностью, имели некоторые гарантии. Попадая в ситуацию запертого уезда, те же самые грабительские полки вынуждены создавать государственность – чтобы изымать свою ренту, они вынуждены создавать общественные блага в виде правил, правопорядка, судов.<sup>4</sup>

Сотрудник правоохранительных органов в данной системы отношений предстает уже не в качестве «отца», «старшего брата» или хотя бы «слуги», а в качестве своего убежденного антагониста – члена организованной преступной

группы. Художественная форма данного отношения к государству и правоохранительным органам активно насаждается в интернет-среде в доступной и понятной для обывателя форме. Например, в ролике Студии 420 «О власти», набравшем более 4 млн просмотров на интернет портале «youtube», о правоохранительных органах говорится как об «ОМОНе или другой организации, бьющей тех, кто не слушается правителя и охраняет его тушку буквально ото всех».

Из области нетипичного исторического примера и художественного вымысла, представленного в легко употребляемой мультипликационной форме, указанная модель отношений между обществом и государством подхватывается представителями различных социологических центров, утверждающих, что «в современной России работа полиции и других правоохранительных органов сопровождается таким количеством отрицательных побочных эффектов, что опасность для граждан, связанная с повседневной работой правоохранительной системы, сравнима по масштабам с опасностью, порождаемой преступностью, с которой эта система призвана бороться»,<sup>5</sup> а также представителями средств массовой информации и киноиндустрии, создающих у обывателя прямую ассоциацию между российским государством и стационарным бандитом (см., например, отечественный телесериал «Ментовские войны»).

После создания такого общественного образа полиции закономерно возникают дискуссии о необходимости передачи функций по обеспечению общественного порядка и безопасности людей специальным коммерческим охраняемым организациям и сокращения количества «дармоедов» в форме.

Согласно выводам, сделанных на основе социологических опросов, проведенных в Волгоградской области, неудовлетворенность населения работой сотрудников органов внутренних дел в 2013 г., была «...в определенной мере связана с тем, что реально функционирующие органы внутренних дел не соответствуют тому образу стража порядка, который создан воображением населения».<sup>6</sup> Однако, в условиях агрессивного насаждения концепции «государство как бандит» в средствах массовой информации, причины неудовлетворенности населения работой правоохранительных органов могут перейти из количественной категории «несоответствия созданному положительному образу» в качественную категорию отрицания предлагаемого образа правоохранительных органов как необходимого общественного института.

Насаждение экономической методологии в исследовании государственно-правовых явлений приводит к упрощению роли свойственных человеческой природе общественных институтов государства. Отголоски антигуманного отношения к человеку отчетливо слышны и в нашей сегодняшней повседневной жизни. Люди стали постоянным объектом исследований в области экономики и кибернетики. Они находятся «под колпаком» маркетологов, банковских аналитиков, страховщиков, политтехнологов, пиарщиков и других специалистов, занимающихся социо-программированием, как в сфере потребления, так и в области государственного управления. Обоснованная экономикой и кибернетикой целесообразность заменяет человечность, заставляя политиков рассуждать о «возрасте дожития», «лишения права голоса неимущих» и «социальном балласте». Полное упорядочение и оптимизация общественных отношений приводит к предсказуемости человеческого поведения и дает широкие возможности для манипуляции.

В настоящее время осознана острая необходимость формирования общественного образа взаимоотношений государства, общества и человека как

семьи. Президент Российской Федерации В. В. Путин на недавнем выступлении в ходе «Прямой линии» заявил, что патриотизм – (любовь к своей Родине – любовь к своей «родне», *прим. автора*) является неотъемлемой сутью российского народа. Что объединяет семью как устойчивое во времени и пространстве объединение людей? Прежде всего, это взаимопонимание или, выражаясь языком современной психологии, эмпатия. Именно недостаток взаимопонимания приводит к кризису доверия в современной семье, обществе и государстве, а затем противопоставлению социальных институтов друг другу и создание новых пагубных для общества архетипов государства – «ночного сторожа» или «стационарного бандита».

© Абрамов О. А., 2016

© Мелихов А. И., 2016

---

<sup>1</sup> *Фадеев Р. А.* Собр. соч. в 3-х томах. СПб., 1889 (Цитирование по: Степашин С. В. Безопасность человека и общества (политико-правовые вопросы). — СПб, 1994. С. 34.

<sup>2</sup> См. подробнее: *Бойченко В. В., Емельянова Е. Д., Мелихов А. И.* Общественная оценка деятельности полиции в зарубежных странах // Полиция России: вчера, сегодня, завтра: Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 2 т. / Под общ. ред. А. Н. Конева. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2012 Т. 1

<sup>3</sup> См. подробнее: *Олсон М.* Логика коллективных действий. М.: Фонд экономической инициативы, 1995.

<sup>4</sup> *Аузан А. А.* Институциональная экономика для чайников. М.: Изд. БКС, 2011. С. 50.

<sup>5</sup> Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов РФ (научный руководитель В. Волков) // [http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL\\_KGI\\_Reform\\_final\\_11.13.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_KGI_Reform_final_11.13.pdf)

<sup>6</sup> *Демидов Н. Н., Тюменцев А. Н.* Криминогенная обстановка в Волгоградской области через призму общественного мнения // Вестник Волгоградской академии МВД России № 4 (31) 2014 С. 42–46.

---

---

*Раздел III*  
**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ И ОБЩЕСТВО: СПЕЦИФИКА  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

---

---

*А. А. Демичев\**

**ГРАЖДАНЕ КАК ЭЛЕМЕНТ  
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА**

Правоохранительные органы, как известно, составляют весьма важную часть механизма государства. Традиционно считается, что государственная власть, как минимум организационно, отделена от общества, а граждане не являются субъектами правоохранительной системы, они, наряду с организациями, – лишь объекты, на которые направлена ее деятельность. Однако, в исторической и современной реальности это не совсем так. В данной статье мы попробуем выяснить, в каких случаях граждане являются интегрированным элементом правоохранительной системы российского государства.

Не вдаваясь в дискуссии, сделаем оговорку, что в данной работе понятие «правоохранительные органы» мы рассматриваем в широком смысле, включая в него все государственные органы, деятельность которых направлена на обеспечение законности и правопорядка в стране, защиту законных прав и интересов граждан. В этом контексте мы сконцентрируем внимание на судах и органах полиции.

Вторая оговорка. Мы не рассматриваем проблему взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества по реализации правоохранительной функции государства. Речь идет не об институтах, а именно об отдельных гражданах, которые на законных основаниях и, как правило, временно становятся элементом правоохранительной системы государства. В литературе справедливо отмечается, что «добровольное участие граждан и их объединений в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности является неотъемлемым компонентом гражданского общества»<sup>1</sup>. Однако, мы полагаем, что здесь необходимо различать деятельность граждан как элементов гражданского общества, то есть сферы, независимой от государства, и деятельность граждан, как элемента правоохранительной системы.

Можно выделить следующие признаки, свидетельствующие, что граждане являются элементом правоохранительной системы государства.

1. Участие в правоохранительной деятельности происходит исключительно на основе норм права и четко регламентируется ими.

---

\* *Демичев Алексей Андреевич* – профессор кафедры гражданского права и процесса Нижегородской академии МВД России, доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.

2. Реализация правоохранительной функции государства не является основной постоянной функцией гражданина, носит либо однократный, либо эпизодический, либо временный характер.

3. К гражданам, участвующим в правоохранительной деятельности на указанных выше условиях, закон предъявляет определенные требования.

Обратим внимание, что деятельность может быть как оплачиваемой, так и неоплачиваемой.

Исходя из указанных выше критериев, нельзя в качестве элемента правоохранительной системы рассматривать граждан, участвующих в деятельности различных общественных, консультационных и прочих советов при правоохранительных органах. Также сюда не могут быть отнесены общественные объединения граждан, в качестве основной или дополнительной цели которых является содействие правоохранительным органам (движение «СтопХам», «Синие ведерки» и др.), а также участие в волонтерских акциях по поиску лиц, пропавших без вести и подобных мероприятиях.

По нашему мнению, можно назвать, как минимум, три случая, в которых граждане временно интегрируются в правоохранительную систему Российской Федерации:

- 1) участие в судопроизводстве в качестве присяжного заседателя;
- 2) членство в народной дружине;
- 3) исполнение обязанностей внештатного сотрудника полиции.

Привлечение граждан к участию граждан в качестве присяжного заседателя в судопроизводстве производится на основании Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ (ред. от 29 декабря 2010 г.) «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» и УПК РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 г.). Для исполнения функции присяжного заседателя граждане отбираются путем случайно выборки из списков избирателей. Смысл института присяжных заседателей как раз заключается в том, что именно непрофессионалы, случайным принципом избранные от всех слоев общества, решают так называемые вопросы факта (имело ли место событие преступления, совершил ли его подсудимый, виновен ли он в совершении преступления и т. п.). При этом как присяжные заседатели, участвующие в уголовном судопроизводстве, строго подчиняются нормам закона. В первую очередь, УПК РФ. Итак, налицо первый признак, свидетельствующий, что присяжные заседатели являются элементом правоохранительной системы государства:

Второй признак. В соответствии с ч. 1 ст. 10 ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» исполнение обязанности присяжного заседателя носит временный характер: «Граждане призываются к исполнению в суде обязанностей присяжных заседателей в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, один раз в год на десять рабочих дней, а если рассмотрение уголовного дела, начатое с участием присяжных заседателей, не окончилось к моменту истечения указанного срока, – на все время рассмотрения этого дела». Часть 3 ст. 326 УПК РФ также устанавливает, что «Одно и то же лицо не может участвовать в течение года в судебных заседаниях в качестве присяжного заседателя более одного раза».

Таким образом, участие в судопроизводстве в качестве присяжного заседателя не является постоянной работой гражданина, а носит временный характер. Однако при исполнении своих обязанностей присяжные заседатели временно наделяются статусом судей в плане прав, гарантий, обязанностей и неко-

торых других аспектов. Кстати, труд присяжных заседателей является оплачиваемым.

Третий признак. Далеко не любой гражданин РФ может быть присяжным заседателем. Статья 3 ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» устанавливает требования, предъявляемые к кандидатам в присяжные заседатели.

После длительного перерыва российский законодатель решил обратиться к советскому опыту привлечения граждан к охране общественного порядка путем создания народных дружин (ранее – ДНД – добровольные народные дружины).

В п. 5 ст. 2 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» приводится дефиниция народной дружины. Таковой является «основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления». Народная дружина может участвовать в правоохранительной деятельности только после нормативного ее оформления и ее внесения в региональный реестр. Деятельность народных дружин, права и обязанности дружинников четко регламентируются главой 3 «Порядок создания и деятельности народных дружин» ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». При исполнении своих обязанностей дружинники не вправе выходить за рамки законодательства. Кстати, подготовка дружинников является государственным делом и регламентируется Приказом МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи» (вместе с «Порядком подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи»). Итак, мы видим соответствие первому признаку, свидетельствующему, что народные дружинники являются элементом правоохранительной системы государства: Кроме того, деятельности дружинников придан определенный формализованный характер – у них имеются удостоверения, может быть предусмотрена особая форма одежды и др.

Второй признак. Исполнение обязанностей дружинника не является работой, не оплачивается. В отличие от исполнения обязанностей присяжных заседателей, дружинник осуществляет свои полномочия не однократно или временно, а эпизодически – по мере необходимости и наличия свободного времени.

Третий признак. В части 3 ст. 14 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» четко установлен перечень требований к народным дружинникам.

Наряду с исполнением обязанности народного дружинника, формой интеграции гражданина в правоохранительную систему является исполнение обязанностей внештатного сотрудника полиции. Не нужно путать деятельность внештатных сотрудников полиции с добровольной или полудобровольной неформализованной помощью осведомителей, информаторов и прочих неофициальных помощников полиции, снабжающих сотрудников оперативной информацией.

Деятельность внештатных сотрудников полиции осуществляется исключительно на законных основаниях и регламентируется ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», а ее организация регламентируется Прило-

жением к приказу МВД РФ от 10 января 2012 г. № 8 «Инструкция по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» (с изменениями и дополнениями от 21 июля 2014 г., 20 апреля 2015 г.).

Второй признак. Аналогично народным дружинникам, внештатные сотрудники полиции не получают заработной платы и привлекаются к исполнению своих обязанностей в свободное от основной работы время.

Третий признак. Статья 10 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» устанавливает жесткие требования к внештатным сотрудникам полиции.

Завершая статью, еще раз акцентируем внимание на том, что в определенных случаях граждане в Российской Федерации могут содействовать выполнению правоохранительной функции государства не только в рамках функционирования гражданского общества, но и путем прямой интеграции в правоохранительную систему государства.

©Демичев А. А., 2016

---

<sup>1</sup> Майорова С. А. Участие граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности: проблема классификации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 4 (34). С. 116.

*С. Н. Жаров\**

## **БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ КАК ВСЕНАРОДНОЕ ДЕЛО: ИСТОКИ РОССИЙСКОГО ОПЫТА**

История борьбы с преступностью позволяет нам выделить два основных способа участия населения в этой борьбе. Первый способ предполагает непосредственное участие всех полноправных лиц как в розыске, так и в задержании, расследовании и осуждении нарушителей безопасности и правопорядка, при втором способе населению отводится роль объекта охраны прав и свобод, осуществляемой государственными органами. Развитие государства, в том числе и отечественного, показывает нам вполне устоявшуюся тенденцию перехода от первого способа ко второму. Однако имеются вполне выраженные периоды в нашей истории, когда власть целенаправленно восстанавливала всенародный способ обеспечения правопорядка и безопасности, получая в ответ на доверие искреннее сотрудничество народа.

Один из первых таких периодов мы можем видеть в середине XVI столетия, в правление Ивана Васильевича IV.

Недостаточно эффективные действия обыщиков – чиновников, посылаемых в уезды и волости, где складывалась наиболее тяжелая криминогенная обстановка, стремление их к обогащению за счет местного населения и невозможность со стороны правительства контролировать их деятельность вызывали неудовольствие и критику, которые вылились в обращения к центральной власти челобитные. Правительство, приняв во внимание, что «...от наших дел и обыщиков чинятся вам великие убытки. А вы деи с нашими обыщиками лихих людей разбойников не имаете для того, что вам волокита велика...»<sup>1</sup>, с 1539 г.

---

\* Жаров Сергей Николаевич – профессор кафедры теории и истории государства и права Челябинского государственного университета, доктор юридических наук, доцент.

создает вместо обыщиков институт губных старост, сначала в отдельных уездах и волостях, а с середины XVI века – повсеместно. Р. С. Мулукаев отмечает, что с введением губных органов сыска посылка обыщиков прекратилась, но ненадолго, поскольку разбои вскоре достигли такого размаха, что правительство вынуждено было посылать не только обыщиков, но и войска<sup>2</sup>.

Это была не реанимация старой системы обязывания населения сыскивать разбойников, грабителей и убийц, а первый в истории нашего государства опыт создания представительного органа по инициативе правительства для осуществления одной из важнейших внутренних функций государства – полицейской. Это одна из разновидностей государственной службы избранников народа, обеспеченная верой, доверием и уже испытанной со времен Киевской Руси круговой порукой.

Вера служила нравственным обеспечением добросовестной службы, формальным выражением ее было «крестное целование», присяга, принесенная правительству. Поэтому «верных голов» именовали еще «целовальниками».

Доверие к руководителю сыска оформлялось с двух сторон. Доверие народа выражено было в избрании: «И вы бы, меж себя свестясь все заодин, учинили себе в тех своих волостях в головах детей боярских...»<sup>3</sup>. Доверие правительства к этим избранникам выражалось в утверждении избрания на должность, или, по обычаю того времени, назначения царской властью избранного народного представителя: «И яз, царь и великий князь Иван Васильевич всеа Руси, по их челобитью пожаловал есми. У них быти в Медыни... у розбойных и у татиных дел в губных старостах Федору Васильеву сыну Данилову да Федору Михайлову сыну Засецкого...»<sup>4</sup>.

Круговая порука возлагала ответственность за непринятие мер по борьбе с преступностью не только на избранников – губных старост и целовальников, но и на все население: «А не учнете меж себя розбойников обыскивати и имати, и тех людей, х которым розбойники приезжают, или не учнете за розбойниками ездити и имати и казнити, или кто станет розбойников пущати, или кто станет розбойником норовити, и мне велети на вас на всех имати иски тех людей, которых в вашей волости розобьют, и без суда вдвое; а самим вам от меня быти в казне и в продаже»<sup>5</sup>.

Аналогичная ситуация складывалась и в системе политического розыска. Вместо ограниченного количества тайных агентов, с риском для жизни добывавших сведения о враждебных намерениях противников монарха, Иван Грозный сделал ставку на массовый террор, стремясь подавить боярскую оппозицию страхом. В. О. Ключевский писал об этом: «Опричнина явилась учреждением, которое должно было ограждать личную безопасность царя. Ей указана была политическая цель, для которой не было особого учреждения в существовавшем московском государственном устройстве. Цель эта состояла в том, чтобы истребить крамолу, гнездившуюся в Русской земле, преимущественно в боярской среде. Опричнина получила назначение высшей полиции по делам государственной измены. Отряд в тысячу человек, зачисленный в опричнину и потом увеличенный до 6 тысяч, становился корпусом дозорщиков внутренней крамолы».

Отечественные исследователи подробно описали репрессивную сущность нового органа, но, по их сведениям, розыск начинался по личному указанию царя, подозреваемых арестовывали и затем пытками добивались признаний в инкриминируемых преступлениях<sup>6</sup>. Доносы, в том числе слуг и холопов, рассматривались и «ставились в дело» постольку, поскольку подтверждали личные подозрения монарха. И. А. Исаев также упоминает особые вооруженные под-

разделения, «составившие ударную силу и репрессивный механизм опричнины»<sup>7</sup>. Таким образом, признавая опричный корпус органом политической репрессии, нельзя признать за ним функцию оперативно-розыскного органа.

Откуда же черпалась информация, если не было специального органа для ее добывания? Оказывается, орган такой был, но организованный на совершенно иных началах, чем до и после рассматриваемого периода. Умело противопоставив аристократию низшим слоям населения, царь призвал весь народ стать своими агентами-информаторами в борьбе с боярской оппозицией, для чего в середине XVI столетия был создан специальный орган по приему от населения и рассмотрения доносов и прошений – Челобитный (иначе Челобитенный) приказ.

Первые упоминания о Челобитенной избе относятся к ноябрю 1569 г., но есть версия о создании ее в первые годы царствования, то есть к первой половине 1550-х годов, когда ее возглавил думный дворянин А. Ф. Адашев. И. Д. Беляев полагал создание Челобитного приказа не ранее середины XVII в. и включил в судебное ведомство, вместе с Московским и Владимирским Судными приказами<sup>8</sup>, а М. Ф. Владимирский-Буданов вообще вывел его из системы органов центрального управления<sup>9</sup>.

С. О. Шмидт связал учреждение Челобитенного приказа с деятельностью «собора» 1549 г., когда молодой царь обвинил бояр в том, что «от них и от их людей детем боярским и христианом чинилися силы и продажи и обиды великие в землях и в холопех и в иных многих делех», и грозил опалой и казнью тем, «кто вперед учинит силу или продажу или обиду». Бояре «каялись» и просили: «а которые будут дети боярские и христиане на них и на их людей бити челом о каких делех ни буди и государь бы их пожаловал: давал им и их людям с теми детми боярскими и хрестьяне суд». И царь «бояр своих всех пожаловал»: на следующий день изъял детей боярских из-под юрисдикции наместников. Это положение закрепил судебник 1550 г., ст. 64 которого лишила наместников судебных прав в отношении детей боярских, оставив лишь очень узкий круг уголовных дел, связанных с убийством и разбоем. По всем другим делам дети боярские получили право непосредственного царского суда. С этим постановлением и связано, по мнению С. О. Шмидта, учреждение Челобитенного приказа<sup>10</sup>.

Эти мероприятия позволили вполне успешно обеспечивать мир и безопасность на землях, подвластных первому русскому царю, и тем более вызывали ненависть всех его врагов как внутри страны, так и за ее пределами. Все их попытки очернения мероприятий Ивана Васильевича нашли благодатную почву у наследников прекратившейся династии Рюриковичей, вернувших сыск и следствие в руки государственных органов. Поводов для критики, естественно, хватало, но за отдельными, хотя и достаточно многочисленными негативными примерами была скрыта небывалая эффективность сотрудничества власти и народа в деле обеспечения правопорядка и безопасности.

© Жаров С. Н., 2016

<sup>1</sup> *Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / Под общ. ред. О. И. Чистякова. М., 1985. С. 213–214.*

<sup>2</sup> *Мулукаев Р. С. Полиция в России (IX – нач. XX в.). Н. Новгород, 1993. С. 8.*

<sup>3</sup> *Российское законодательство X–XX веков. С. 214.*

<sup>4</sup> Там же. С. 218, 223.

<sup>5</sup> Там же. С. 215.

<sup>6</sup> См., например: *Садиков П. А. Очерки по истории опричнины. М.; Л., 1950;*

*Веселовский С. Б.* Исследования по истории опричнины. М., 1963; *Зимин А. А.* Опричнина Ивана Грозного. М., 1964; *Скрынников Р. Г.* Опричный террор // Ученые записки Ленинградского педагогического института имени А. И. Герцена. Л., 1969. Т. 374.; и др.

<sup>7</sup> *Исаев И. А.* История государства и права России. М., 1994. С. 40.

<sup>8</sup> *Беляев И. М.* История русского законодательства. СПб., 1999. С. 526.

<sup>9</sup> *Владимирский-Буданов М. Ф.* Обзор истории русского права. Ростов-н/Д., 1995. С. 201.

<sup>10</sup> *Шмидт С. О.* Челобитенный приказ в середине XVI столетия // Известия АН СССР. Серия истории и философии. Т. VII. 1950. № 5. С. 447–448.

*О. В. Семенова\**

## **ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО: СПЕЦИФИКА ВЗАИМОСВЯЗИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

Опыт функционирования различных государственно-правовых и общественных систем красноречиво свидетельствует о том, что государство, будучи социальным институтом, обладающим огромными материальными, организационными и иными ресурсами, оказывает постоянное воздействие на общество. Вместе с тем, и общество не остается безучастным к государству.

Государство – существующий в обществе сложный социальный организм со своей структурой, нормативной основой функционирования, специфическими интересами. Оно есть форма политической организации общества. «Государство – это специфический нормативный центр политической системы... именно вокруг него как выразителя интересов всего общества группируются все остальные общественные институты»<sup>1</sup>. И в этом контексте оно не сливается с обществом полностью.

Становление правового государства сопряжено с формированием и функционированием гражданского общества – системы экономических, политических, духовных, религиозных и других отношений индивидов, объединившихся в гражданские ассоциации для удовлетворения своих материальных и духовных потребностей. Их формирование происходит одновременно, бок о бок, поскольку оба института обусловлены единством и целостностью существующего экономического, политического и культурного строя. Нарушение равновесия этих факторов жизнедеятельности расстраивает гармоничное развитие общества и государства<sup>2</sup>.

По мнению К. С. Гаджиева, говорить о гражданском обществе можно лишь с момента появления гражданина как самостоятельного, сознающего себя таковым, индивидуального члена общества, наделенного определенным комплексом прав и свобод и в то же время несущего перед ним моральную или иную ответственность за свои действия. Об этом свидетельствуют как перипетии формирования и развития самого гражданского общества, так и история разработки концепции гражданского общества в западной политико-правовой мысли<sup>3</sup>.

Под гражданским обществом обычно понимаются естественно складывающееся состояние человеческого сообщества данной страны, формирующееся и развивающееся на основе саморегулирования, которое исключает или крайне ограничивает вмешательство государства<sup>4</sup>. Таким образом, гражданское

\* *Семенова Ольга Владимировна* – заместитель начальника кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

общество – есть закономерный результат развития цивилизованного общества. «Его нельзя создать искусственно там, где отсутствуют реальная свобода и ее адекватное восприятие, где отсутствует понимание ее ценности»<sup>5</sup>.

Еще Б. Н. Чичерин указывал на тот факт, что гражданское общество – не часть государства, а «самостоятельная область явлений». Находясь в государстве и подчиняясь ему внешним образом, общество состоит с ним в постоянном взаимодействии. Оно влияет на государство так же, как последнее со своей стороны влияет на него. При этом общество не поглощается государством<sup>6</sup>.

Вместе с тем, в современной юридической литературе все чаще высказывается мнение о недопустимости жесткого размежевания гражданского общества и государства. И действительно, в настоящее время наблюдается вполне обоснованное усиление проникновения государства в сферу гражданского общества.

Стремительное развитие общества ведет к усложнению экономических, политических, социальных отношений. Появляются новые проблемы: угроза экологической катастрофы, международный терроризм, возникновение и распространение эпидемиологических заболеваний и др. Все это – объективные причины, предопределяющие необходимость вмешательства государства в сферу гражданского общества. «Все меньше остается сфер, которые составляли бы исключительную компетенцию гражданского общества, очищенного от государственного влияния и вмешательства»<sup>7</sup>. Поэтому сегодня все сложнее становится отделить функции государства от функций гражданского общества. Они вынуждены тесно сотрудничать.

Государство создает нормативную основу функционирования общества и призвано поддерживать общественный порядок, организовывать общество, спланировать и опекать его. При этом, взаимодействуя с гражданским обществом, государство не должно отказываться от традиционных, свойственных любому государству принудительных средств, но должно широко использовать и другие – экономические, организационные и прочие рычаги влияния на общество.

Вместе с тем, государство, позиционирующее себя как правовое государство, не вправе детально регламентировать жизнь гражданского общества. Оно должно заботиться о безопасности общества, бороться с преступностью, терроризмом, осуществлять социальную политику, направленную на поддержание достойного уровня жизни населения (прежде всего нуждающихся), способствовать развитию экономики, разумно регулируя рыночные процессы. В таком государстве власть является правовой, поскольку она подчиняется закону, а это возможно в том случае, если государство находится под контролем гражданского общества.

В свою очередь, гражданское общество посредством выражения общественного мнения через референдумы, выборы, плебисциты, собрания, митинги, демонстрации, пикеты, проводимые на различных уровнях социологические опросы, средства массовой информации должно 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»<sup>8</sup>.

В научной литературе подчеркивается, что между правовым государством и гражданским обществом существует «обоюдная зависимость в форме взаимной обусловленности и взаимодействия: практически ни одно из них не может существовать без другого... Результаты их функционирования переплетены теснейшим образом и непосредственно сказываются на каждом из них»<sup>9</sup>.

В связи с этим совершенно справедливо утверждение, что в процессе познания правового государства и гражданского общества следует избегать, с одной стороны, их идеализации или рассмотрения их в плане абсолютной институциональной или функциональной приоритетности одного феномена по отношению к другому, с другой стороны, их не следует друг другу противопоставлять<sup>10</sup>.

© Семенова О. В., 2016.

<sup>1</sup> *Актуальные проблемы теории государства и права: Учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. А. И. Бастрыкина. М., 2014. С. 49.*

<sup>2</sup> Там же. С. 388–389.

<sup>3</sup> См.: *Гаджиев К. С.* Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования // *Вопросы философии.* 1991. № 7. С. 24.

<sup>4</sup> См.: *Чиркин В. Е.* Государствоведение: Учебник. М., 1999. С. 62.

<sup>5</sup> *Карчевская Н. И., Семенова О. В.* Теоретико-правовые закономерности гражданского общества: Пособие. СПб., 2010. С. 15–16.

<sup>6</sup> См.: *Чичерин Б. Н.* Философия права. СПб., 1998. С. 203.

<sup>7</sup> *Радько Т. Н.* Теория государства и права: Учебник для бакалавров. М., 2013. С. 561.

<sup>8</sup> *Радько Т. Н.* Теория государства и права: Учебник. М., 2012. С. 680.

<sup>9</sup> *Баймаханов М. Т.* Избранные труды по теории государства и права. Алматы, 2003. С. 331.

<sup>10</sup> *Марченко М. Н.* Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование): Учебное пособие. М., 2015. С. 621–622.

*К. Е. Сигалов\**

## ПОЛИЦИЯ КАК АТРИБУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

«Полиция – есть душа гражданства», – эти слова Петра Великого известны практически всем, кто имеет хоть какое-нибудь отношение к правоохранительной сфере. Но всегда ли мы задумываемся о глубоком смысле, заложенном в этом изречении? Полиция (как и ранее милиция) в общественном правосознании и правопонимании рядовых граждан чаще всего воспринимается, во-первых, как исключительно государственный институт, во-вторых, исключительно карательный институт, то есть генерализируется репрессивная функция полиции. То, что и дореволюционная полиция, и советская милиция во многом соответствовала такому представлению лишней раз говорить, пожалуй, нет необходимости. Столь же излишне объяснять и причины такого восприятия полиции-милиции в общественном правосознании. Однако закономерен и вопрос о том, какой же смысл был заложен изначально в функционале полиции, почему произошло «прирастание» полиции к государству. Своим рождением полиция как уникальный социальный институт обязано не государству, а именно гражданскому обществу. Именно гражданское общество, а не государство изначально сформировало функции и задачи, стоящие перед полицией.

Гражданское общество – одно из самых ярких проявлений политической жизни социума, возможность людей и их объединений активно влиять на собственную жизнь и жизнь государства, в котором они живут. Оно – продукт со-

\* *Сигалов Константин Елизарович* – директор Центра Правового регулирования финансово-экономических отношений Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Москва), доктор юридических наук, доцент.

ответствующей политической среды. Государство вполне обоснованно претендует на монополию на применение силы. Только государство является той силой, которое обладает правом на применение силы. Природа этого права такова, что, как только возникает доминирующая сила, она будет на деле пользоваться этим правом. «Дело в том, что это право включает право удерживать других от неправильного пользования этим правом, и только доминирующая сила будет иметь возможность использовать это право против всех остальных людей»<sup>1</sup>. Но вот здесь-то государство изначально «выбирало» только отдельные сегменты правонарушений, а ранних этапах своего развития совершенно не заботилось о правах рядовых обывателей.

Западноевропейское Средневековье породило важнейшие интенции того феномена, который мы вполне обоснованно называем гражданским обществом. Гражданское общество как социокультурный и политико-правовой феномен в своём генезисе было обусловлено особым кодом западноевропейского развития, спецификой западноевропейской государственности, значимостью правового регулирования обществом.

Гражданское общество – это общество горожан. Речь, прежде всего, идет именно о западноевропейском городе, ибо ни в России, ни в арабско-мусульманском мире, ни в других странах Востока подобного уникального явления не было. Западноевропейский город – это пространство свободы его жителей, это островок республиканизма в окружении океана монархии. В западноевропейских городах сформировались начала современного права, особенно применительно к правам и свободам личности, здесь лежат начала западных представлений о гражданстве, о равноправии, о конституционном устройстве, разделении властей, корпоративных отношениях и самоуправлении граждан.

Западноевропейское Средневековье формировалось именно как симбиоз феодального и купеческо-бюргерского укладов, что дало цивилизации возможность постоянно развиваться, ибо только в рамках последнего созревали передовые технологии, развивались различные формы частной собственности, складывались товарно-денежные отношения, развивалось право. Значительную часть обязанностей общество возлагает на общественное, городское, корпоративное самоуправление, что и составляет гражданское общество – совокупность независимых структур, между которыми складываются отношения горизонтального плана. Монархи вынуждены были считаться с фактором городских вольностей и городского самоуправления, признавая его необходимость для укрепления и собственной власти, и увеличения богатства страны, и повышения обороноспособности государства. В западноевропейском Средневековье общество горожан и общество феодалов существовали как бы параллельно, причём ценности первого были таковы, что принадлежность к какой-либо городской гильдии была вполне сопоставима с аристократическим происхождением, ибо только она позволяла принимать участие в управлении городом. Гражданское общество оказалось как бы внутри общегосударственного устройства и стало постепенно расширять свой ареал, пока не заняло почти все пространство в нем, находя новые способы управления и установления порядка в нем. Именно городское самоуправление стало импульсом к юридизации всей системы отношений в обществе. В основе этого лежал «обычай прибегать к услугам юристов, законников, которые по большей части не обладали большой юридической культурой, – она появится позже, вместе с университетским образованием, – но все же получали теоретическую и практическую подготовку в городских школах, находившихся в гуще повседневных проблем горожан. Ко-

нечно, этот обычай породит крючкотворческую, бюрократическую Европу. Однако в нравах и обычаях утвердился результат грандиозных изменений в юриспруденции, которые в XII и XIII вв. приведут к перевороту в правовой системе христианского мира: начнется, во-первых, процесс обновления римского права, во-вторых, выработка канонического права (за ним останутся такие важные сферы жизни, как ростовщичество и вступление в брак), и, кроме того, будут зафиксированы на письме феодальные обычаи и вольности, существовавшие до того лишь в изустной форме»<sup>2</sup>.

И только в средневековой Западной Европе впервые в мире стали бороться с государственной позицией с таким противозаконным явлением, как преступление, которое «отличается от насилия феодального мира, обусловлено появлением в монархиях полиции и, как правило, объясняется как реакция на возникновение государства Нового времени; параллельно институты подавления преступности увеличивают число документов и архивов, благодаря которым мы узнаем о вспышках насилия, и благодаря этим источникам у нас может сложиться впечатление, что их число выросло, хотя на самом деле прогрессировали сам механизм подавления преступных действий и техника их документирования»<sup>3</sup>. Средневековое государство заботилось только о пресечении некоторых преступлений: покушения на королевскую особу, фальшивомонетчество, богохульство, неуплата налогов и т. д. Как на Западе, так и на Востоке забота о своей безопасности была личным делом каждого. В этих условиях вооружённый рыцарь, окружённый военными слугами феодал и, тем более, королевские особы, были не доступны для грабителей. Малопривлекательны для преступников были и крестьяне, не обладавшие, как правило, значительными средствами. Вот городские обыватели имели и собственность, и деньги, жили в одном месте и были столь привлекательны для воров и грабителей.

Борьба с преступностью своими силами, выделение из своих рядов особых отрядов для наведения внутреннего порядка гражданами – это способ установления собственной власти в сложнейшей сфере, на которую ранее власть практически не обращала внимания, а впоследствии постаралась полностью подмять под себя.

Установление внутреннего порядка в гражданском обществе – следствие имманентных его характеристик. Когда нет единого организующего центра в управлении и в установлении порядка, тогда общество развивается по одному сценарию, когда этот порядок дан свыше – по другому сценарию. Внутренняя самоорганизация – свидетельство синергетической составляющей гражданского общества, такой ее характеристики, которая принципиально отличает это общество от всех иных организованных государством обществ, которые совершенно по-иному устроены, выстроены по другим законам.

Со временем государство берет на себя те функции по управлению общественными процессами, которые ранее были ему не присущи, прямо или косвенно вмешивается в отношения между работодателями и наемными работниками, гражданами и государственными структурами, выполняя функции медиатора, стараясь везде и всегда достичь консенсуса в спорных ситуациях. Государство постепенно расширяло свой ареал, пока не заняло почти все пространство в обществе, находя новые способы управления и установления порядка в нем. Гражданское общество уже стало немислимым без государства, оно оказалось как бы внутри общегосударственного устройства. Полиция как один из инструментов гражданского общества, как порождение городского порядка (что было ясно даже из самого названия) стала «лакомой добычей» государства

и было практически сразу же изъято из арсенала гражданского общества.

Весьма наглядно это проявляется в истории эрмандады – добровольной вооруженной организации по охране общественного порядка, существовавшей в средневековой Испании. Так как в это время короли были заняты Реконкистой – изгнанием мавров с Пиренейского полуострова, проблема безопасности горожан их совершенно не интересовала. Поэтому уже с XII в. создаются отряды муниципальных сил самообороны, призванные защищать горожан и паломников от произвола разбойничающих рыцарей-идальго. Жесточайшая борьба за кастильское наследство, необходимость окончательной победы над маврами, борьба с соперниками-португальцами за гегемонию, изгнание евреев из Испании, открытие морского пути в Индию, задачи инквизиции – все это заставило испанских королей превратить некогда независимые добровольные отряды с выборным руководством в централизованную организацию – Святую Эрмандаду, находящуюся непосредственно под властью короля, как мощное оружие против феодалов, идальго и еретиков. В результате, с одной стороны, в стране стало реально безопаснее, что тотчас отразилось на торгово-экономических отношениях, но с другой стороны, Святая Эрмандада стала основным инструментом королевского произвола; эта организация способствовала падению испанского института парламентаризма – кортесов, стала мощным орудием инквизиции, которая расцвела бурным цветом. Из орудия гражданского самоуправления и защиты граждан эрмандада превратилась в орудие государственного произвола. Своими действиями король подтвердил ту истину, что государство всегда «изымает» из арсенала гражданского общества наиболее эффективные его институты и преобразует их в свои.

© Сигалов К. Е., 2016

---

<sup>1</sup> Нозик Р. Анархия, государство и утопия. М., 2008. С. 145.

<sup>2</sup> Ле Гофф Ж. Рождение Европы. СПб., 2007. С. 164–165.

<sup>3</sup> Там же. С. 248.

*Ю. П. Доронин\**

## **ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК РЕЗУЛЬТАТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Гражданское общество есть крупнейшая общественная сила, с которой государство не может не считаться, в том числе и в вопросах общественной безопасности. Гражданское общество и государство постоянно идут навстречу друг другу. Гражданское общество обращается к государству со своими инициативами, требующими государственной поддержки (прежде всего материальной), интересами, требованиями, просьбами и т. д. Государство идет навстречу гражданскому обществу в разных формах: это изучение гражданских инициатив (их поддержка или неодобрение), выделение материальных средств для развития активности многих общественных объединений, организаций, фондов. При осуществлении государством задач по обеспечению общественной безопасности весьма уместно было бы обращение к опыту зарубежных стран по взаимодействию гражданского общества и полиции и не только в плане оценки

---

\* Доронин Юрий Петрович – доцент кафедры философии Волгоградской академии МВД России, кандидат философских наук, доцент.

и информированности, но и без стеснения прямого заимствования. Формирование смешанных советов, комиссий, групп, выполняющих функции связующего звена между полицией и населением также является весьма распространенным компонентом гражданского общества во многих странах. Консультационные группы (советы, комиссии) представляют собой один из основополагающих формальных механизмов для заполнения коммуникационной «пустоты» между полицией и обществом. Такие группы (многочисленные в Лондоне) активно включены в оказание помощи местным органам полиции, в частности, при выборе приоритетов и стратегий их деятельности. В этих группах представлены все слои общества и особенно те, кто относится к национальным меньшинствам и молодежи. Подобные консультационные комитеты нашли широкое распространение в Англии: члены консультационной группы и советники могут по просьбе полиции стать сторонними наблюдателями в некоторых секретных полицейских операциях, в которых, возможно, будут возникать сложности во взаимоотношениях с обществом. В США несколько другие задачи у подобного рода групп. Так Департамент полиции г. Орора (штат Иллинойс) сформировал комитет, чтобы составить для департамента письменное заявление о полицейской миссии. Комитет состоял из 10 членов, как давших присягу, так и гражданских лиц. Члены комитета представляли все уровни департамента, а также различные сегменты общества, включая секторы: деловой, политический и социального обслуживания. Задача комитета заключалась в том, чтобы составить заявление, в котором были бы сформулированы основные принципы объединения полиции и общества на основе единой цели – повышение качества жизни для всех граждан г. Орора. Комитет свел полицию и общество вместе для определения будущих направлений деятельности полицейского департамента. В г. Феникс (штат Аризона, США) был создан также комитет из 20 жителей города, целью которого было наблюдение за использованием субсидий на систему «соседского надзора», для контроля за процессом реализации программы борьбы с преступностью и привлечения к ним местных жителей. Наблюдательный комитет разработал программу, которая позволила местным жителям реализовать на практике свои предложения по борьбе с преступностью и осуществлять строгий финансовый контроль за использованием средств в целях исключения злоупотреблений. В результате осуществились следующие проекты, связанные со стратегией улучшения качества жизни: были созданы патрули, состоящие из членов группы «соседского надзора», а также специальные почтовые ящики для передачи информации о правонарушениях; улучшалось освещение улиц в ночное время; оборудовали дома пожилых людей специальными замками повышенной сложности и сигнализацией; выпустили газеты, в которых печатались материалы по проблемам борьбы с преступностью. Для повышения качества жизни граждане разработали программы развлечений и занятий для школьников, рассчитанных на внешкольное время, программы трудоустройства молодежи, программы отдыха и спортивных занятий<sup>1</sup>. Свой вклад в совершенствование правоохранительной деятельности российского государства также вносят структуры гражданского общества. Для того чтобы это было более современным, более активным, в соответствии с законодательством о деятельности МВД и полиции, сформированы общественные советы при МВД и его территориальных органах<sup>2</sup>. Общественные советы согласовывают социально значимые вопросы, связанные с правами и законными интересами граждан и общественных объединений, содействуют реализации политики в сфере охраны общественного порядка и профилактики преступности, в том числе преступности экстремистской направленности, осуществляют общественный контроль за деятель-

ностью Министерства внутренних дел с тем, чтобы эта деятельность велась на прозрачных, современных принципах, естественно, полностью соотносясь с действующим законодательством. Подтверждением этого является отчет об итогах работы Общественного совета при МВД России за 2015 г.<sup>3</sup> Все это особенно необходимо учитывать при подготовке сотрудников правоохранительных органов, когда гражданское общество предъявляет высокие требования к социальной компетенции сотрудников полиции. Они связаны с теоретической и социальной толерантностью, умением сочувствовать людям, готовностью и способностью использовать результаты своей работы в их интересах, а не в корыстных интересах ведомства, власти. На это прямо указывает Закон «О полиции», в котором закреплена партнерская модель взаимоотношений полиции и общества, ориентированная на сотрудничество полиции с институтами гражданского общества и гражданами в процессе защиты прав и свобод человека и гражданина<sup>4</sup>. Мнение гражданского общества во многих странах является одним из важных критериев оценки деятельности полиции. Оценка выполнения задач сотрудниками датской полиции основывается как на инспекциях вышестоящего начальства, так и на регулярных опросах тех, кто непосредственно обращается в полицию, им высылают специальные анкеты. Аналогичная форма работы – анкетирование «клиентов», то есть, людей, обращавшихся в полицию хотя бы раз за последний год, предусмотрена в Голландии. Удовлетворенность граждан деятельностью полиции – один из важнейших критериев для британского министерства внутренних дел. Министерство не ставит перед полицейскими силами графств количественных показателей, за исключением одного. Это уровень уверенности граждан в том, что полиция вместе с местными органами власти справляется с обязанностями по предотвращению антисоциального поведения и с прочими вопросами, которые имеют важное местное значение. Каждому полицейскому управлению поставлена задача достичь уровня уверенности в 60 %. Граждане сами могут сообщать мнение о полиции в Police Authority – орган, контролирующий деятельность полицейских управлений. Кроме того, полицейские управления должны регулярно отчитываться перед гражданами на своих сайтах, предоставляя различную информацию о результатах работы (например, об уровне преступности), причем информацию не только по зоне своей ответственности, но и для сравнения по соседним графствам. Так исследователи Западной Австралии в первую очередь определяют, удовлетворено ли общество работой полиции. Люди оценивают качество службы с помощью «разрыва» между ожиданиями и действительным восприятием получаемого обслуживания. Чем меньше разрыв между ожиданиями людей и их восприятием действительного положения дел, тем выше будет их оценка качества и больше чувство удовлетворения и впоследствии более вероятна их поддержка полиции. Поэтому был принят «общий» критерий оценки качества обслуживания из пяти величин: надежность; подверженность оценке; отзывчивость; сопереживание; уверенность<sup>5</sup>. Главным критерием оценки эффективности работы полиции руководство нашей страны также называет общественное мнение. «Полиция – это структура, которая самым тесным образом взаимодействует с гражданским обществом, в большей степени, чем другие правоохранительные структуры, спецслужбы, прокуратура и суд, поэтому ей необходимо регулярно информировать о своей деятельности СМИ и общественные организации и делать это не формально»<sup>6</sup>.

Вопросом изменения критериев оценки эффективности работы полиции в обеспечении общественной безопасности начали заниматься и у нас в стране. В МВД разработана и апробирована единая система оценки деятельности ОВД.

Основными ее ориентирами стали такие проблемы, как возврат утраченного доверия граждан к полиции и повышение общественного престижа в целом правоохранительной системы<sup>7</sup>, в том числе и со стороны гражданского общества. На расширенном заседании коллегии МВД 4 марта 2015 г. на это еще раз обратил внимание Президент Российской Федерации: «...надо теснее работать с общественными организациями. Там очень много порядочных, озабоченных этой ситуацией людей»<sup>8</sup>.

© Доронин Ю. П., 2016

<sup>1</sup> *Зарубежный опыт партнерских отношений между полицией и населением* // Профессионал. 2011. № 3. С. 17–20.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 года «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // Российская газета. 2011. № 5489.

<sup>3</sup> Доклад председателя Общественного совета при МВД России А. Г. Кучерены об итогах деятельности Общественного Совета при МВД России в 2015 году // [https://os.mvd.ru/Itogi\\_raboti\\_2015](https://os.mvd.ru/Itogi_raboti_2015) (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>4</sup> Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 13 июля 2015 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5645; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374.

<sup>5</sup> Методические вопросы изучения общественного мнения о деятельности полиции // Профессионал. 2010. № 4. С. 27–31.

<sup>6</sup> <http://www.publicverdict.org/topics/police/7938.html> (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>7</sup> <http://www.gazeta.spb.ru/251787-0/> (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>8</sup> Выступление Президента РФ на расширенном заседании коллегии МВД 4 марта 2015 г. // <http://www.nykhas.ru/140111/rasshirennoe-zasedanie-kollegii-mvd/> (дата обращения: 10.02.2016).

*П. Г. Зверев\**

## **СОВМЕСТНАЯ ОХРАНА ПРАВОПОРЯДКА КАК ПЕРСПЕКТИВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Термин «community policing», который можно перевести на русский язык как «совместная охрана правопорядка» («совместная правоохранительная деятельность»), за последние два с половиной десятилетия не только прочно укоренился в международной полицейской практике Организации Объединенных Наций (ООН)<sup>1</sup>, но и стал занимать прочную нишу в национальном механизме правового регулирования. Обозначаемый данным термином процесс, заимствованный из западноевропейской правоприменительной практики, наполнен глубоким смыслом. Практически все сотрудники полиции в западных странах так или иначе сталкивались в своей деятельности с данным направлением полицейской работы. Многие из них продолжают заниматься совместной охраной правопорядка и сегодня, но в современных условиях эта деятельность значительно обогатилась использованием достижений научно-технического прогресса и

\* *Зверев Петр Геннадьевич* – преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

представляет собой уже более высокую ее форму. Традиционно категория «совместная охрана правопорядка» трактуется достаточно широко. Можно сказать, что доминирующей парадигмой полицейской охраны общественного порядка является именно совместная охрана правопорядка, которая сочетает в себе консультации с членами общества, реагирование на их потребности в безопасности, коллективное нахождение наиболее подходящих средств удовлетворения этих потребностей и, конечно, мобилизацию общественных ресурсов для приведения в действие всего этого механизма<sup>2</sup>. И хотя преимущества совместной охраны правопорядка получили в условиях западных демократий широкое признание, она далеко не везде практикуется и еще реже осуществляется на высоком профессиональном уровне. В идеале полиция должна предугадывать ожидания общества в сфере обеспечения безопасности, понимать то, чего именно общество от нее ожидает. Вооруженные массивными уголовными кодексами и имплицитным осознанием того, что респектабельное общество ждет от полиции, сотрудники правоохранительных органов просто выполняют свою рутинную работу. Однако на практике понимание полицией социальных ожиданий не всегда коррелирует с предпочтениями самих членов этого общества. Всего каких-то полвека назад в условиях англоязычных демократий доминировал консервативно настроенный, мужественный, гомофобный и расистский типаж офицера полиции. Насилие в отношении женщин традиционно рассматривалось как вопрос личных взаимоотношений, «не являющийся делом полиции». Для того чтобы насилие в отношении женщин оказалось на общественной повестке дня, потребовались значительные усилия представителей феминистского движения. Современная полиция более разнообразна с точки зрения своего состава и представительна с точки зрения общества, которому она служит<sup>3</sup>. С другой стороны, социальные ожидания далеко не всегда очевидны, поэтому там, где это возможно, полиции следует консультироваться с членами общества для определения содержания и масштабов реальных потребностей. Но в ходе практических консультаций выражение могут получить желания далеко не всех членов социума: как правило, респектабельные, лучше обеспеченные и четче выражающие свои потребности слои населения доминируют над обездоленными и маргинализированными группами. Сотрудничество полиции с обществом позволяет определить проблемы и ключевые способы их решения, а также дает возможность отдельным социальным группам самостоятельно заниматься вопросами своей безопасности. Однако и здесь отсутствие четкого контроля способно привести к перекосу в сторону интересов имущих слоев населения в ущерб слоям неимущим. Все это порождает восприятие совместной охраны правопорядка как явления, которое чрезвычайно трудно реализовать на практике. Отчасти это правда: в практическом измерении совместная охрана правопорядка неизбежно сталкивается с многочисленными и разнообразными препятствиями. Полицейская деятельность, включая совместную охрану правопорядка, нелегка даже в мирное время, однако она еще более усложняется во времена, когда общество только что пережило гражданскую войну, междоусобицу либо эрозию или полное крушение государственного аппарата. Термин «миротворчество» используется для обозначения внешнего вмешательства в такие ситуации. В условиях современного миротворчества роль военного компонента в операциях ООН по поддержанию мира ограничивается первоначальным периодом стабилизации, после чего ответственность за обеспечение внутригосударственной безопасности (правопорядка) возлагается на полицейский компонент миротворческой миссии<sup>4</sup>. Со временем миротворческая функция полиции становится одной из задач миростроительства, а совместная охрана правопо-

рядка служит цели постепенного укрепления принимающего общества и государства<sup>5</sup>. Совместная охрана правопорядка требует непрерывного взаимодействия полиции и общества. Такое взаимодействие является залогом взаимного доверия – важной составляющей нормальной полицейской деятельности. В идеале, на микроуровне, полицейский должен знать население, проживающее в зоне его ответственности, а население, в свою очередь, должно знать своего представителя закона. В реальных условиях миротворчества эта задача может оказаться недостижимой. В рамках международной миротворческой деятельности всю сложность полицейской рутины можно оценить с точки зрения неблагоприятной окружающей среды и длительного нахождения вдали от дома и семьи. Еще один вопрос связан с личностью и профессиональной пригодностью потенциальных миротворцев. Многие люди идут работать в полицию, потому что их привлекает перспектива азарта и опасностей. Кроме работы с документами, многих сотрудников полиции не устраивают те аспекты их деятельности, которые расцениваются ими как социальная работа. Полицейские, которых отбирают для несения службы в миротворческих операциях, могут руководствоваться также дополнительными мотивами. Для некоторых это возможность больше зарабатывать. Других в первую очередь привлекает возможность путешествовать по экзотическим местам, перспектива приключений, которая отсутствует в условиях скучного документооборота и социальной работы по месту постоянного несения службы. Третьи видят в этом возможность уйти на время (если не навсегда) от трудностей семейных отношений. Таким образом, мотивация полицейского-миротворца может существенно отличаться от мотивов деятельности полицейского – выходца из местного сообщества. Государства практически всегда действуют в собственных национальных интересах. Фактор корысти в мире международной правоохранительной помощи довольно существенен. Многие страны-доноры и члены их национальных миротворческих контингентов сами по себе очень бедны, поэтому в миротворческой деятельности они видят хорошую возможность получения важного экономического преимущества. Впрочем, перспектива получения финансовой прибыли может быть также привлекательной для сотрудников полиции, представляющих экономически развитые государства. По мнению Д. Бэйли, правоохранительная помощь, оказываемая Соединенными Штатами Америки за рубежом, судя по всему, в большей степени отражает отношение этого государства к терроризму, наркотикам, отмыванию денег и торговлю людьми, нежели те приоритеты, которые видит перед собой принимающее государство<sup>6</sup>. Б. Боулинг считает, что противоречивые национальные интересы могут служить основанием для перераспределения ресурсов в некоторых бедных странах<sup>7</sup>. И хотя предотвращение насилия в отношении женщин и детей, очевидно, является более важным приоритетом, чем борьба с отмыванием денег, финансирование последней происходит намного чаще и охотнее, чем первого. Следовательно, выполнение задачи международного миротворчества требует серьезного компромисса со стороны учреждений, предоставляющих полицейские кадры. Можно сделать вывод о том, что совместная охрана правопорядка, осуществляемая полицейскими силами и активными членами гражданского общества, является действительно важным и перспективным направлением полицейской деятельности как в условиях международных полицейских операций, так и в рамках национальной правоприменительной деятельности РФ, которая, безусловно, остро нуждается в совершенствовании.

© Зверев П. Г., 2016

<sup>1</sup> *Зверев П. Г.* Гражданская полиция ООН: общая характеристика системы // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3 (37). С. 57–59.

<sup>2</sup> *Bayley D. H.* Changing the guard: Developing democratic police abroad. New York, 2006. P. 28.

<sup>3</sup> *Sklansky D.* Democracy and the police. Stanford, CA., 2008. P. 107.

<sup>4</sup> *Зверев П. Г.* Актуальные вопросы функционирования полицейского компонента операций ООН в пользу мира // Правовая наука. 2014. № 3 (30). С. 13–15.

<sup>5</sup> *Зверев П. Г.* О полицейской доктрине миротворческих операций Организации Объединенных Наций // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1 (35). С. 71–76.

<sup>6</sup> *Bayley D. H.* Changing the guard: Developing democratic police abroad. P. 32.

<sup>7</sup> *Bowling B.* Sovereignty vs. security: Transnational policing in the contemporary Caribbean // Caribbean Journal of Criminology and Social Psychology. 2006. № 1 (21). <http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/01/84/31/sovereigntyvssecurity.pdf> (дата обращения: 12.02.2016)

*И. А. Макеева\**

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

История участия граждан в охране общественного порядка исчисляется не одним столетием. Первая народная дружина («первая народная охрана») была образована накануне коронации Александра III и составляла 20 тыс. человек, а к началу правления Николая II ее численность возросла до 80 тыс.<sup>1</sup> В ее функции входило наблюдение за порядком на улицах в местах пребывания и следования императора, членов его семьи и близкого окружения. Уже тогда деятельность народной дружины была нормативно урегулирована положением «о мерах охраны на время пребывания их императорских величеств»<sup>2</sup>.

В дореволюционной России получили развитие и другие организационные формы участия граждан в охране общественного порядка. Так, на Кубани караульные из числа казаков принимали меры для охраны личной и имущественной безопасности населения отдельных уездов (Балапшинского, Екатеринодарского, Майкопского).

В годы советской власти формирование первых общественных объединений правоохранительной направленности связывают с принятием Постановления НКВД от 28 октября (10 ноября) 1917 г., которым было закреплено создание рабочей милиции. В советском государстве был накоплен богатый опыт взаимодействия общественности и милиции в деле охраны общественного порядка, который, по оценкам ряда исследователей, во многом был неоправданно забыт после распада СССР.

Несмотря на то, что добровольные народные дружины и другие гражданские объединения на практике доказали свою значимость в деле обеспечения правопорядка и предупреждения преступности, до недавнего времени вопросу правового регулирования их деятельности на федеральном уровне не уделялось должного внимания.

Федеральный закон «Об общественных объединениях»<sup>3</sup> провозгласил самостоятельность коллективных образований граждан в выборе форм и методов

\* *Макеева Ирина Александровна* – доцент кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

организации и деятельности по охране общественного порядка.

С принятием Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»<sup>4</sup> правовую основу получила деятельность частных правоохранительных служб. Негосударственные сыскные и охранные структуры приобрели статус самостоятельного субъекта обеспечения безопасности с правом оказания достаточно широкого спектра услуг, заняв свое место в правоохранительной системе страны.

Деятельность внештатных сотрудников органов внутренних дел регламентировалась на ведомственном уровне. Основная регулирующая роль принадлежала законодательству субъектов РФ. В числе одних их первых закон об участии граждан в охране общественного порядка в 2003 г. приняла Пензенская область<sup>5</sup>, что послужило отправной точкой в развитии законодательства других регионов.

Вместе с тем в соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов. В силу положений Конституции РФ требовалось принятие федерального закона, который бы урегулировал деятельность лиц, участвующих в охране общественного порядка.

Принятие Федерального закона РФ «Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка»<sup>6</sup> стало важным шагом в реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, предусмотренного статьей 45 Конституции РФ.

Федеральный закон закрепил статус негосударственных субъектов правоохранительной направленности, принципы их деятельности, правовые и социальные гарантии. Граждане участвуют в охране общественного порядка на добровольной основе. При этом участие в охране общественного порядка осуществляется как индивидуально (в том числе в качестве внештатных сотрудников полиции), так и в составе народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности. В целом, требования к народным дружинникам и членам указанных объединений совпадают с требованиями, предъявляемыми к внештатным сотрудникам полиции.

Однако вслед за принятием этого закона последовали изменения, направленные на укрепление правового статуса народных дружинников и внештатных сотрудников полиции. Так, Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 70-ФЗ<sup>7</sup>, предусматривается, в частности, установление административной ответственности за воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции, а также за совершение народным дружинником или внештатным сотрудником полиции действий, нарушающих права и законные интересы граждан или организаций. Аналогичных изменений правового статуса иных коллективных субъектов правоохранительной направленности (частных охранных организаций, привлекаемых к охране общественного порядка), закон не предусматривает.

Законом Санкт-Петербурга от 8 ноября 2001 г. № 760-95 «Об участии граждан в обеспечении правопорядка в Санкт-Петербурге»<sup>8</sup> расширены социальные гарантии указанных категорий субъектов правоохранительной направленности, поскольку органы государственной власти и органы местного самоуправления могут за счет своих средств материально стимулировать народных дружинников и внештатных сотрудников полиции, предоставлять им льготы и компенсации. Финансовое обеспечение расходов, связанных с деятельностью

внештатных сотрудников полиции, и материально-техническое обеспечение их деятельности осуществляются за счет средств, выделяемых из федерального бюджета на содержание органов внутренних дел.

Социальная и правовая защита частных охранников, в том числе привлекаемых к охране общественного порядка, исчерпывается ст. 19 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». Граждане, занимающиеся частной охранной деятельностью, подлежат страхованию на случай гибели, получения увечья или иного повреждения здоровья в связи с оказанием ими охранных услуг за счет средств соответствующей охранной организации и включается в состав ее затрат. Таким образом, участвуя в охране общественного порядка, эти субъекты не получают государственной поддержки и защиты в отличие от народных дружинников и внештатных сотрудников полиции.

В 2014 г. негосударственные структуры безопасности и ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области продолжили работу в направлении совершенствования организации сотрудничества, которое оформлялось заключением между ними соответствующих соглашений. Было заключено 12 703 соглашения о сотрудничестве органов внутренних дел с частными охранными предприятиями в сфере обеспечения правопорядка (в том числе в городе – 11 784).

На территории РФ, по данным ЦСИ ФКУ ГИАЦ МВД России, отмечается рост числа частных охранных предприятий, участвующих в охране общественного порядка, с 7338 в 2001 г. до 34 566 в 2013 г., однако, по оценкам исследователей, эффективность их работы по раскрытию преступлений остается ниже, чем у народных дружин, и имеет тенденцию к снижению<sup>9</sup>.

Вместе с тем, по мнению ряда руководителей ЧОО, результаты сотрудничества между правоохранительными органами и ЧОО в деле охраны общественного порядка могли бы быть более успешными. В этих целях необходимо устранить следующие недостатки:

– обязательно предоставлять частным охранникам достоверную информацию об условиях оказания содействия правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о существующем риске повреждения здоровья, а также о мерах личной безопасности;

– систематически проводить инструктажи и обучение частных охранников безопасным методам и приемам выполнения своих обязанностей в ходе обеспечения общественного порядка при проведении общественно-политических, спортивных и культурно-массовых мероприятий;

– укрепить правовой статус негосударственных субъектов правоохранительной направленности.

Представляется, что указанные проблемы правового статуса работников негосударственных предприятий безопасности требуют решения путем совершенствования федерального законодательства. В частности, путем внесения изменений в законодательство о государственных закупках, что позволит получить государственные источники финансирования ЧОО, участвующих в охране общественного порядка.

© Макеева И. А., 2016

<sup>1</sup> Невский С. А., Сычев Е. А. Участие населения в охране правопорядка в Российской империи // Историческая и социально-образовательная мысль. 2011. № 1–2 (7). С. 84.

<sup>2</sup> См., например: Нижник Н. С. Российская полицистика: основные этапы становления и развития // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 764–786; Ахмедов Ч. Н., Нижник Н. С. Правоохранительная система Российской империи: структурно-

функциональный анализ. СПб., 2008.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ (ред. от 31 января 2016 года) «Об общественных объединениях» // Российская газета. 1995. 25 мая; Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2016. № 5. Ст. 559.

<sup>4</sup> Закон РФ от 11 марта 1992 года № 2487-1 (ред. от 13 июля 2015 года) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 30 апреля; СЗ РФ. 2015. № 29. Ч. 1. Ст. 4356.

<sup>5</sup> См.: Закон Пензенской области от 20 февраля 2003 года № 440-ЗПО «Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка на территории Пензенской области» (в ред. от 30 апреля 2009 года) // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. 2003. № 7. С. 9 (утратил юридическую силу).

<sup>6</sup> Федеральный закон РФ от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 70-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1562.

<sup>8</sup> Закон Санкт-Петербурга от 8 ноября 2001 года № 760-95 (ред. от 15 декабря 2010 года) «Об участии граждан в обеспечении правопорядка в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2001. № 12. 25 декабря.

<sup>9</sup> См., например: *Лунов Д. В.* Совершенствование правового обеспечения деятельности граждан по охране общественного порядка // Российский следователь. 2014. № 21. С. 47–49.

*Т. Ю. Шестова\**

## **СОВМЕСТНАЯ РАБОТА ПОЛИЦИИ И МЕДИКОВ В УРАЛЬСКИХ ГУБЕРНИЯХ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА**

Органы государственного и местного управления несли ответственность за лечение душевнобольных, инфекционных и венерических больных. Эти больные принимались в больницы бесплатно, так как вопросы государственной безопасности требовали остановки эпидемий подобного рода. Содержание же душевнобольных требовало отвлечения рабочих рук в семье для присмотра за опасными родными.

Выявление больных относилось к ведению и полиции и врачей, и священников, то есть тех лиц, которые наиболее тесно общались с широкими слоями населения.

Городское хозяйство требовало вмешательства полиции не только при правонарушениях. По проекту реформы по Оренбургской губернии 1861 г. к полицейской охране относился «надзор за чистотой и порядком»<sup>1</sup>. Впоследствии надзор был возложен на санитарных врачей, но санкционные меры применялись, разумеется, полицией.

Документальной базой для борьбы с антисанитарией городов стали «Обязательные постановления». Первым уездом, издавшим их в 1885 г. был Камышловский уезд Вятской губернии, затем в 1892 г. вышли «Обязательные санитарные постановления для жителей Пермской губернии» корректирующиеся после внесения изменений уездами<sup>2</sup>. В Вятской губернии «Обязательные постановления для населения Вятской губернии о мерах охранения народного здравия» были созданы в 1894 г., корректировались в 1910 г.; за их исполнением также следила полиция<sup>3</sup>.

\* *Шестова Татьяна Юрьевна* – заведующий кафедрой теории и практики управления Пермского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор исторических наук, доцент.

Сотрудники правоохранительных органов имели право оповещения об эпидемии и принимали меры для и установления карантина до прибытия врачебных отрядов. В Оренбургской губернии в 1897 г. Магометанское духовное общество просило в 336 приходах переложить заполнение учетных дифтеритных карточек с мулл на полицию, поскольку священнослужители не владели русским языком<sup>4</sup>.

Во время эпидемий больничные здания, особенно на селе и отчасти в уездах не могли принять всех заболевших. Приходилось разворачивать временные больницы, но эти помещения «не отвечали всем необходимым условиям больничной обстановки и были при том малопоместительными»<sup>5</sup>.

При эпидемии тифа и скарлатины в 1899 г. в Котельническом уезде Вятской губернии эпидемическая больница располагалась «в простой и тесной мужицкой избе»<sup>6</sup>. «В практике Глазовского земства было немало случаев, когда дома под временные больницы для изоляции заразных больных приходилось вырывать у населения при помощи полиции»<sup>7</sup>.

Сравнительно безболезненно можно было разместить больных можно было только в помещении, принадлежащем земству, поэтому нередко больницы размещались в школьных зданиях<sup>8</sup>. Особо широко эта практика использовалась во время I Мировой войны<sup>9</sup>.

Оренбургская губерния стала земской лишь с 1913 г., следовательно органы государственной власти имели там большую долю присутствия, чем в Вятской губернии. Особенностью оренбургской губернской больницы стал огромный оборот больных с вторичным приемом социальных низов, направляемых через полицию. Больница избавлялась от них, но вскоре они возвращались с «какой-нибудь болезнью, свойственной нищете». Врачи отмечали, что из-за контингента больница всегда отличалась большими расходами для властей<sup>10</sup>.

Наиболее часто полиция работала по венерическим заболеваниям. Вятское губернское земство в 1906 г отмечало: «С приходом в город казаков, драгун и снова казаков очень развились в городе заболевания венерическими болезнями, и такие больные наводнили главный корпус»<sup>11</sup>. В годы I Мировой войны пермское земство прогнозировало увеличение смертности среди гражданского населения провинций: «Демобилизация армии грозит населению очень многими тяжелыми последствиями в смысле распространения туберкулеза, сифилиса и венерических болезней и нервных больных»<sup>12</sup>. Наиболее часто полиция работала по венерическим заболеваниям. Вятское губернское земство в 1906 г отмечало: «С приходом в город казаков, драгун и снова казаков очень развились в городе заболевания венерическими болезнями, и такие больные наводнили главный корпус»<sup>13</sup>. В годы I Мировой войны пермское земство прогнозировало увеличение смертности среди гражданского населения провинций: «Демобилизация армии грозит населению очень многими тяжелыми последствиями в смысле распространения туберкулеза, сифилиса и венерических болезней и нервных больных»<sup>14</sup>.

Врачебно- полицейские меры надолго вошли в перечень мер против венерических заболеваний. В 1872 г. в Вятской губернии было решено «всех возвращающихся с отхожих промыслов на заводах и с Волги и Камы обязать являться сначала в волостные правления, а в городах – в полицейское управление». За уклонение от осмотра следовал штраф<sup>15</sup>. Полиция помогала проводить осмотры пьяниц или доставлять в больницу людей, нуждающихся в лечении, что было характерно для Елабужского уезда Вятской губернии. Положительной чертой Нолинского уезда называлась добровольность лечения пациентов, кото-

рых «редко присылают через полицию»<sup>16</sup>. По отчету оренбургского губернатора Н. А. Крыжановского за 1877 г. следовало, что сразу после обращения к врачу с сифилисом больной ставился на полицейский контроль<sup>17</sup>. Эти меры давали положительный эффект. Так, в Оренбурге в 1896 г. до широкого осмотра больных на сифилис при губернской больнице фиксировалось 509 больных, а при полицейских мерах их число уменьшилось до 189 человек в год<sup>18</sup>. В Пермской губернии легче проходили осмотры солдат, вернувшихся со службы, сложнее было с крестьянами, возвращающимися с Нижегородской ярмарки. Работая в Ирбите, Н. П. Серебренников отмечал связь ярмарки с расширением заболевания: «Почти каждый больной обращается к врачу с убедительной просьбой «только на время как-нибудь замазать болезнь, а лечиться он будет, как следует, уже дома»<sup>19</sup>. Верхотурский уезд в 1893 г. ввел новую графу при осмотрах – «опрос больных врачами и фельдшерами об источниках заражения с целью привлечения уклоняющихся к осмотру»<sup>20</sup>.

Только в Вятской губернии систематически практиковались с конца 70-х годов XIX в. осмотры проституток<sup>21</sup>. Часто принудительный осмотр расценивался врачами как нарушение прав личности. В 1903 г. А. В. Попов на совещании врачей Оренбургской губернии высказался об осмотре проституток, «что это несовместимо с понятием об их человеческом достоинстве. Одновременно он выразил мнение, что акция безрезультатна, поскольку мужчины медосмотрам не подлежат. По больничной же статистике венерические заболевания фиксировались прежде всего у мужчин<sup>22</sup>. Особенно остро проявилось неприятие этой акции в связи с военными действиями начала XX в., и следующими за ними вспышками венерических заболеваний. В 1905 г. МВД распространило «Инструкцию о надзоре за проституцией в империи». Предполагалось ограничение венерических заболеваний через медосмотры<sup>23</sup>. Но и оренбургские, и пермские врачи зачастую наотрез отказывались участвовать в осмотрах<sup>24</sup>.

Таким образом, медики и полиция в уральских губерниях совместно занимались защитой подведомственного им населения с выделением наиболее значимых для каждой стороны направлений.

© Шестова Т. Ю., 2016

<sup>1</sup> Российский государственный исторический архив. Ф. 47. Оп. 1. Д. 90. Л. 16.

<sup>2</sup> Государственный архив Пензенской области (далее – ГАПО). Ф. 65, Оп. 1. Д. 90. Л. 51, 53; Ф. 44. Оп. 4. Д. 14. Л. 38, 36; Журналы пермского губернского земского собрания 28 чрезвычайной сессии с докладами управы и комиссий сему собранию. Пермь, 1896. С. 7–8.

<sup>3</sup> *Обязательные постановления для населения Вятской губернии о мерах охранения народного здоровья (с правилами о фабриках, заводах и других промышленных заведениях)*. Вятка, 1895. С. 4; Государственный архив Кировской области (далее – ГАКО). Ф. 616. Оп. 6. Д. 113. Л. 16; *Обязательные постановления для населения Вятской губернии о мерах охранения народного здоровья (с правилами и фабриках, заводах и других промышленных заведениях)*. Вятка, 1910.

<sup>4</sup> Государственный архив Оренбургской области (далее – ГАОО). Ф. 16. Оп. 1. Д. 140. Л. 1, 38, 44, 37, 56.

<sup>5</sup> *Обзор Вятской губернии за 1890 г.* Вятка. 1891. С. 39.

<sup>6</sup> ГАКО. Ф. 587. Оп. 4. Д. 59. Л. 15.

<sup>7</sup> ГАКО. Ф. 587. Оп. 21. Д. 84. Л. 5.

<sup>8</sup> ГАКО. Ф. 170. Оп. 2. Д. 81. Л. 62.

<sup>9</sup> ГАКО. Ф. 587. Оп. 19 а. Д. 75. Л. 60–62; ГАКО. Ф. 587. Оп. 21. Д. 84. Л. 5; *Доклад Вятской губернской земской управы об организации борьбы с эпидемиями в 1915 г в связи с обстоятельствами военного времени и постановления губернского земского собрания 27.04.1915 по этому докладу*. Вятка, 1915. С. 4, 19

<sup>10</sup> ГАОО. Ф. 11. Оп. 7. Д. 161. Л. 54; Д. 168. Л. 161.

- <sup>11</sup> ГАКО. Ф. 616. Оп. 1. Д. 192. Л. 108.  
<sup>12</sup> ГАПО. Ф. Р-79. Оп. 1. Д. 2. Л. 7.  
<sup>13</sup> ГАКО. Ф. 616. Оп. 1. Д. 192. Л. 108.  
<sup>14</sup> ГАПО. Ф. Р-79. Оп. 1. Д. 2. Л. 7.  
<sup>15</sup> *Обзор* Вятской губернии за 1883 г. Вятка, 1884. С. 68; *Обзор* Вятской губернии за 1872 г. Вятка, 1873. С. 112.  
<sup>16</sup> ГАКО. Ф. 616. Оп. 6. Д. 41. Л. 12; *Обзор* Вятской губернии за 1872 г. Вятка, 1872. С. 102–103.  
<sup>17</sup> ГАОО. Ф. 11. Оп. 7. Д. 168. Л. 165.  
<sup>18</sup> ГАОО. Ф. 164. Оп. 1. Д. 170 а. Л. 13.  
<sup>19</sup> *Серебренников П. Н.* Опыт медико-топографического описания г. Ирбита Пермской губернии: Диссертация на степень доктора медицины. СПб, 1885. С. 44  
<sup>20</sup> ГАПО. Ф. 65. Оп. 1. Д. 90. Л. 6, 53, 15, 128.  
<sup>21</sup> *Обзор* Вятской губернии за 1878 г. Вятка, 1879. С. 68.  
<sup>22</sup> *Попов А. В.* О положении городской медицины в Оренбургской губернии // Краткий обзор санитарного состояния городов и уездов. Совецание врачей Оренбургской губернии. Оренбург, 1905, С. 60; *Сведения* о заразных больных, зарегистрированных по карточной системе в Оренбургской губернии за 1902 г. // Сборник медико-статистических работ по Оренбургской губернии. Т. 2. Вып. 3. Оренбург, 1914. С. 15.  
<sup>23</sup> ГАКО. Ф. 617. Оп. 1. Д. 4067. Л. 28  
<sup>24</sup> *Попов А. В.* О положении городской медицины в Оренбургской губернии. С. 60; ГАПО. Ф. 143. Оп. 1. Д. 288. Л. 29.

*Р. Т. Москвина\**

## ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА В СССР В 30-Е ГОДЫ XX ВЕКА

Основные положения, данной темы можно выразить в виде нескольких тезисов.

1. Гражданское общество в западном его понимании как сфера частной жизни людей, или как общество граждан, т. е. индивидов, имеющих реально защищенные права, что позволяет им контролировать деятельность государства в своих интересах, а также как совокупность ассоциаций самоуправления и организаций по защите прав человека в СССР не существовало. Гражданское общество имманентно западной цивилизации, поскольку система индивидуальной частной собственности, на которой строится эта цивилизация, предполагает наличие системы прав человека как собственника и личности. Гражданское общество – через такой структурный элемент, как политические партии – само формирует ветви государственной власти и формулирует в партийных программах основные пути общественного развития<sup>1</sup>. Посредством деятельности таких структур гражданского общества как органы местного самоуправления, профсоюзы, молодежные организации и др. государство осведомляется о требованиях и нуждах подвластных. И, наконец, гражданское общество обеспечивает относительную независимость индивида от государства, предоставляя ему возможность решать свои проблемы в рамках ассоциаций самоуправления. Уничтожение частной собственности и переход к плановой экономике в СССР,

\* *Москвина Раиса Тимофеевна* – доцент кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат исторических наук, доцент.

уничтожение оппозиции, как в обществе, так и в партии исключили возможность развития гражданского общества по западному образцу.

2. Следует сказать, что структуры гражданского общества сформировались в России в начале XX в. и имели очаговый характер. Трансформация структур гражданского общества после революции заключалась в том, что старые институты были разрушены, а вновь создаваемые оказались встроенными во властные структуры, утратив свою автономность и функции по защите и выражению интересов подвластных. Партия, став стержнем властных структур, разделилась на рядовой состав (исполнителей) и партийные (властные) структуры во главе с ЦК. Советы осуществляли исполнительно-распорядительные функции, в то время как властные полномочия сосредоточились в партийных структурах (ЦК, обкомах, горкомах, райкомах партии). Профсоюзы, которые в новых условиях почти поголовно охватывали рабочий класс, связывали его с партией, прежде всего по линии производственной (укрепление трудовой дисциплины, повышение производительности труда, охрана труда и др.). Наиболее мобильная часть населения, молодежь, вовлекалась в борьбу за переустройство мира через Коммунистический союз молодежи. Были трансформированы кооперация, добровольные общества (научные, спортивные, культурные) и прочие структуры гражданского общества.

Таким образом, в СССР структуры гражданского общества утрачивают в условиях тоталитарного режима амортизирующие функции в отношении индивида и власти, свойственные им в демократических режимах. Более того, именно через структуры гражданского общества власть пробивает каждую клетку жизнедеятельности общественного организма.

3. Эти процессы необходимо рассматривать в контексте политического режима, утвердившегося в СССР в конце 20-х – начале 30-х годов XX в., так как именно политический режим овеществляется, институализируется во властных структурах и оформляется в нормативном блоке политической системы. Тоталитарный вектор развития политической системы, заданный в октябре 1917 г., получил свое завершение к началу 30-х годов. Так, в 1929 г. на IX Уральской конференции ВКП(б) в докладе Л. М. Кагановича цитировалась в качестве образца контрреволюционной пропаганды листовка следующего содержания. «Наше государство Левиафан (дракон), оно захватило под свою жестокую опеку все области общественной жизни, культурные учреждения, хозяйственная область – все находится под пятой государства. Государство держит в своих руках не только силу, но и желудок, но и разум своих подданных»<sup>2</sup>. Трудно подобрать более точное определение тоталитарного политического режима, как системы тотального контроля, за всеми сферами жизнедеятельности общества. Налицо все признаки тоталитарного режима:

– контроль ментальности, то есть идентичности индивидуального сознания и официальной идеологии (ментальность – система ценностных ориентаций индивида, побуждающая к действию);

– тотальная, всеохватывающая степень поведенческого контроля подвластных, исключается оппозиция и даже пассивная лояльность, но при этом требуется постоянная демонстрация преданности и поддержки правящего режима;

– произвольный и массовый характер репрессий как средство контроля ментальности и поведения индивида.

Что касается методов осуществления власти, то наряду с репрессиями, способом решения всех или большинства признаваемых режимом социальных проблем выступала социальная мобилизация. Термин введен в научный оборот

С. Красильниковым и означает обязательную вовлеченность и сопричастность к действиям власти масс населения, которую обеспечивали партийные организации, советы, профсоюзы, комсомол, добровольные общества и прочие структуры гражданского общества. «В сталинской модели власти социальные мобилизации» являлись универсальным инструментом контроля и управления инициированной режимом общественной активностью во всех основных сферах жизнедеятельности социума (экономике, идеологии, политике, культуре)<sup>3</sup>. Термин социальная мобилизация подчеркивает принудительный характер социальной активности масс. Вся политика партии строилась как ряд кампаний: коллективизации, индустриализации, критики и самокритики, проверки и обмена партийных документов, партийных чисток и т. д. «По сути, все многочисленные кампании, в совокупности составлявшие суть сталинского режима, строились по общему многократно отработанному сценарию: выдвижение центром задач; мобилизация аппарата на их выполнение чрезвычайными методами, не считаясь с последствиями и разрушительными результатами; доведение кампании до кризиса, в высшей точке которого определялись пределы отступления – преодоление перегибов; проведение контрkamпаний в целях стабилизации ситуации и закрепления результатов кампании»<sup>4</sup>. В роли исполнителей во всех кампаниях выступали структуры гражданского общества, партийные организации, советы, комсомол, профсоюзы, добровольные общества.

4. Применительно к взаимодействию гражданского общества и правоохранительных органов по реализации правоохранительной функции государства в 30-е годы XX в. можно также использовать термин социальная мобилизация. Массовые и произвольные репрессии, имевшие место в 30-е годы, осуществлялись правоохранительными органами. Как правило, аресту предшествовало осуждение лиц, подлежащих аресту, на собраниях: партийных, комсомольских, профсоюзных с целью психологической ломки подозреваемых. В печати разворачивались кампании по разоблачению «врагов народа», инсценировались показательные судебные процессы. Во все эти действия через структуры гражданского общества широко вовлекались трудящиеся массы. Так в историографии появился миф о «палаческом энтузиазме масс»<sup>5</sup>. Термин социальная мобилизация, означающий принудительное вовлечение масс в кампании в данном случае по осуждению лиц, подлежащих аресту, позволяет развенчать этот миф. Излишне говорить о том, что энтузиазм стимулировался властью, в том числе и материально, а его отсутствие примерно наказывалось. Цель кампаний по моральному осуждению жертв сталинского террора – создание атмосферы изоляции для жертвы, разрыв связей: дружеских, семейных, профессиональных и необходимость демонстрация преданности и поддержки для социума. Репрессии дробят, атомизируют социум, оставляя индивида один на один с властью, отсюда невозможность сопротивления режиму. Так обеспечивается механизм индивидуального подключения индивида к власти и формируется массовая поддержка правящего режима<sup>6</sup>.

5. Следует отметить роль гражданского общества в формировании ментальности социума. Идентификация индивидуального сознания и официальной идеологии являлась целью и результатом массовых произвольных репрессий. Включенность структур гражданского общества во властные структуры обеспечивала решение именно этой задачи.

© Москвина Р. Т., 2016

<sup>1</sup> Комлева Н. А. Основы политологии. Екатеринбург, 1996. С. 56.

<sup>2</sup> IX Уральская областная конференция ВКП(б): Стенографический отчет. Свердловск, 1929. С. 24.

<sup>3</sup> Красильников С. Социальная мобилизация как системная характеристика сталинского режима: природа, формы, функции // История сталинизма: итоги и проблемы изучения: Материалы международной научной конференции. М., 2011. С. 152.

<sup>4</sup> Хлевнюк О. Сталин у власти, приоритеты и результаты политики диктатуры // История сталинизма: итоги и проблемы изучения: Материалы международной научной конференции. М., 2011. С. 67.

<sup>5</sup> Герлах К., Верт Н. Государственное насилие – общество насилия: подход и вопросы // За рамками тоталитаризма. Сравнительные исследования сталинизма и нацизма. М., 2011. С. 171.

<sup>6</sup> Мигранян А. Реформа политической системы: куда она ведет? // СССР: демографический диагноз. М., 1990. С. 620.

*Э. А. Поляков\**

### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МИЛИЦИИ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ЦЕНТРАЛЬНО-ЧЕРНОЗЕМНОЙ ОБЛАСТИ (1928–1934))**

Так же, как и сегодня, в 1930-е годы вопрос взаимодействия работников милиции с общественными организациями по охране общественного порядка, представлял собой важное направление в жизни общества. К сожалению, в современной научной литературе данный вопрос изучен недостаточно. В частности, не в полной мере изучено взаимодействие милиции с общественными формированиями, но наиболее ценным опытом является деятельность милиции в Центрально-Черноземной области (далее – ЦЧО)<sup>1</sup>.

В 1930-е годы значительно возросла преступность, в то же время количественный и качественный состав милицейских кадров не позволял реализовывать правоохранительную функцию государства в полном объеме. Обществу того времени были характерны пороки, хорошо известные и в настоящее время. Это процветавшая система магарычей и взяток, нехватка кадров, снижение уровня благосостояния населения, проблемы в развитии народного хозяйства. В этих условиях снижение уровня преступности искалось на пути усиления репрессии в отношении профессиональных преступников и укрепления дисциплины сотрудников милиции.

Одним из путей устранения некомплекта личного состава и компенсации недостаточных материальных средств виделось привлечение сельской общественности к делу борьбы с преступностью. С 1928 г. началась работа по подъёму общественности в деревне. В августе 1928 г. обком партии издал директиву с требованием активизировать эту работу<sup>2</sup>. В 1929 г. в городах Центрально-Черноземной области началось создание общественных организаций содействия милиции (ОСОДМИЛ) при органах РКМ. В декабре 1929 г. областной исполком Советов утвердил Временное положение об обществах содействия милиции и уголовного розыска ОСОДМИЛ. С начала 1930 г. ОСОДМИЛ стал организовываться в сельской местности ЦЧО. Однако в его состав в подавляющей массе вошли представители кулаков и зажиточных крестьян<sup>3</sup>.

Если целью института сельских исполнителей являлось развитие общественной самодеятельности сельского населения, то ОСОДМИЛ и дружины по борьбе с хулиганством изначально имели более масштабные задачи. Их возникновение было связано с идеей перехода на «милиционную систему» (мили-

\* Поляков Эдуард Александрович – адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова.

ционную повинность), которая была озвучена Народным Комиссаром Внутренних Дел РСФСР В. Н. Толмачевым на II Всероссийском съезде административных работников. Поэтому ОСОДМИЛ рассматривался в качестве основной ступени перехода административных органов на милиционную систему.

28 июля 1930 г. был утверждён Устав общества содействия органам милиции и уголовного розыска ОСОДМИЛ. Формы вовлечения трудящихся в деятельность правоохранительных органов постоянно совершенствовались. В апреле 1932 г. ОСОДМИЛ подверглись реорганизации. 27 октября 1932 г. была утверждена «Инструкция по организации бригад содействия Рабоче-крестьянской милиции (РКМ)».

Этим начался второй этап (первый 1921–1932 г.) в развитии форм социалистического самоуправления народа в охране общественного порядка<sup>4</sup>. По инструкции руководство бригадмилом в сельской местности возлагалось на участковых инспекторов милиции. Бригадмил был призван оказывать содействие органам РКМ в охране революционного порядка, охране социалистической собственности, организации показательных товарищеских судов над хулиганствующим элементом, принимать активное участие в организации общественных мер борьбы с нарушителями порядка и проявлениями хулиганства на улице и в общественных местах. Членам бригадмила при использовании на оперативной работе выдавалось оружие. При несении постовой службы на левой руке они должны были иметь голубую повязку.

Члены бригадмила при исполнении служебных обязанностей наделялись правовым статусом должностного лица и в случае совершения незаконных действий несли ответственность как должностные лица, чем происходило сближение со статусом сельских исполнителей. Вся учебно-воспитательная работа с членами бригадмила должна была быть направлена на осознание сущности и классового содержания работы РКМ<sup>5</sup>. Циркуляром НКВД РСФСР № 73 от 31 октября 1932 г. начальникам областных управлений милиции предписывалось завершить работу по реорганизации обществ содействия милиции в бригадмил к 1 декабря 1932 г.<sup>6</sup>

Постоянно шёл поиск новых организационных форм функционирования бригадмила. В 1934 г. были подведены первые итоги работы бригадмила. Наряду с положительными фактами отмечались и недостатки. В качестве главного недостатка рассматривалось засорение бригадмила чуждым и преступным элементом. В результате этого становилось возможным совершение членами бригадмила правонарушений. За первое полугодие 1934 г. по СССР на членов бригадмила было заведено 1493 уголовных дела. Приказом ГУРКМ НКВД СССР № 35 от 16 октября 1934 г. «О проведении конкурса – эстафеты по работе бригадмила» предписывалось для устранения недостатков в работе бригадмила увеличить в его составе процент членов партии и комсомола и провести конкурс – эстафету на лучшее областное управление милиции по работе бригадмила<sup>7</sup>.

Таким образом, важнейшим средством повышения эффективности деятельности бригадмила как, впрочем, и органов милиции в то время становилось вычищение чуждых элементов и увеличение количества коммунистов и комсомольцев в их составе.

Вовлечение трудящихся в деятельность административных отделов компенсировало слабость кадрового состава и недостаток материальных средств. Усилением социального контроля над органами милиции достигалось соблюдение классовой линии и революционной законности. Тесная связь милиции и трудящихся способствовала формированию положительного общественного

мнения о её деятельности. С другой стороны, это привело к сокращению противоправного поведения населения<sup>8</sup>.

В последние годы, также, как и в 1930-е годы, проблема повышения роли общественности в обеспечении правопорядка становится темой обсуждения, в том числе на самом высоком уровне. После долгого перерыва возобновлена деятельность народных дружин. Народные дружины действуют в соответствии с Федеральным законом РФ от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». Участие общественности в охране правопорядка осуществляется в различных организационных формах: территориальные дружины по охране общественного порядка (ООП); казачьи дружины и студенческие отряды по ООП.

Несмотря на положительную динамику деятельности по предупреждению преступлений и административных правонарушений можно сделать однозначный вывод, что работа в этом направлении, в отдельных случаях, носит формальный характер.

В отличие от бригадильцев, граждане РФ, участвующие в охране общественного порядка, не имеют права на применение специальных средств и тем более огнестрельного оружия. Они не могут обезопасить себя от преступников, поэтому могут выходить на дежурство только вместе с сотрудником полиции. В таких ситуациях не всегда ясно, кого охраняет сотрудник полиции, дружинников статус добровольных гражданских объединений по или граждан?

В указанном Законе недостаточно четко прописан правовой поддержанию правопорядка, не закреплён юридический механизм реализации народными дружинниками своих полномочий. Не в достаточной мере установлены социальные и правовые гарантии неприкосновенности жизни и здоровья граждан, содействующих полиции.

Практика совместной работы советской милиции с общественными формированиями показала, что добровольные народные дружины и другие гражданские объединения могут оказывать неоценимый вклад в обеспечение порядка и стабильности общества. Из этого можно сделать вывод о том, что в современной России потенциал общественных формирований используется в недостаточной степени. В обществе сложилось устойчивое мнение, что уровень преступности зависит исключительно от работы полиции. Вместе с тем это не так. Уровень преступности зависит не только от работы полиции, но и от осознанного негативного отношения самих граждан к этому социально-правовому явлению.

Основой активного участия граждан в охране общественного порядка является соответствующая политика государства в правовых и организационных формах. Однако, фактически современное общество устранено от эффективного участия в охране правопорядка. Исторический опыт показывает, что при таком подходе добиться ощутимых результатов в сфере борьбы с преступностью вряд ли возможно<sup>9</sup>.

© Поляков Э. А., 2016

<sup>1</sup> Центрально-Черноземная область существовала в период с 1928 по 1934 гг. В состав ЦЧО входили современные Воронежская, Курская, Орловская, Белгородская, Липецкая и Тамбовская области, часть южных районов Тульской и Рязанской областей. Центром ЦЧО был г. Воронеж.

<sup>2</sup> Государственный архив общественно-политической истории Курской области (далее – ГАОПИ КО). Ф. 79. Оп. 1. Д. 145. Л. 124.

<sup>3</sup> ГАОПИ КО. Ф. 11. Оп. 1. Д. 27. Л. 602.

<sup>4</sup> Мулукаев Р. С. К вопросу о формах социалистического самоуправления народа в охране

общественного порядка // Профессиональные и общественные начала в деятельности органов внутренних дел. История и современность // Труды Академии управления МВД СССР. М. 1990. С. 78.

<sup>5</sup> Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 9415. Оп. 3с. Д. 2. Л. 269.

<sup>6</sup> ГАРФ, Ф. 9415. Оп. 1. Д. 5. Л. 154.

<sup>7</sup> ГАРФ, Ф. 9415. Оп. 1. Д. 11. Л. 49.

<sup>8</sup> Мигущенко О. Н. Формирование правосознания сотрудников милиции 20-30-е годы XX века: Учебное пособие. Орел, 2012. С. 84.

<sup>9</sup> Яковлев А. М. Преступность и социальная психология. М., 1971. С. 65.

*Н. В. Шувалов\**

## **НЕФОРМАЛЬНОЕ ДВИЖЕНИЕ СТУДЕНЧЕСКОЙ МОЛОДЕЖИ И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В ГОДЫ ПЕРЕСТРОЙКИ (НА МАТЕРИАЛАХ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Неформальные объединения – это несанкционированные властью, автономно и спонтанно возникающие группы и движения, объединённые общими идеалами и интересами, отличными от общепринятых, традиционных представлений о престижном и полезном. Появление их в СССР во второй половине 80-х годов было встречено настороженно. Их восприняли как некий «молодёжный бунт» не только против формализма в комсомоле и других общественных организациях, но и общественно-политической системы страны в целом. Особое опасение власти вызывал факт активного участия в них молодежи, в том числе студенческой. Социологические опросы старшеклассников школ и студентов вузов ряда крупных городов обнаружили, что неформалами или солидарными с неформалами считали себя от 30 до 70 % опрошенных<sup>1</sup>.

Импульс движения из центра быстро распространился по стране. Комитеты ВЛКСМ совместно с правоохранительными органами стремились установить контроль над стихийно возникающими объединениями, чтобы не допустить проникновение в среду молодёжи возможные негативные тенденции<sup>2</sup>.

В 1985–1988 гг. на волне роста общественно-политической активности в молодёжной среде в Челябинской области возникает более 20-ти различных отделов российских объединений политической направленности: от объединений по охране природы до поклонников тяжёлого металл-рока<sup>3</sup>. С конца 1980-х годов стали возникать региональные отделения российских политических формирований. Наиболее массовыми стали отделы «Народного Фронта». В состав фронта вошли и молодёжные объединения, такие как «Общественно-политический союз молодёжи», «Школа молодого лектора» при ОК ВЛКСМ, педагогический клуб «Поиск» и другие<sup>4</sup>.

Члены неформальных объединений боролись не только за права студентов (повышение стипендий, улучшение быта в общежитиях, организация работ на сельхоз.практике и др.), их также интересовали вопросы экологии, политического устройства страны, содержания военно-патриотического воспитания, сохранение памятников истории и культуры. Деятельность многих неформальных объединений носила черты так называемого молодёжного максимализма и нетерпимости, стремления решать проблемы «сейчас и немедленно»<sup>5</sup>. По мере

\* Шувалов Николай Владимирович – аспирант кафедры отечественной истории и права Челябинского государственного педагогического университета.

углубления процесса реформ нарастала оппозиционность этих общественных объединений. Но, несмотря на это, участники неформальных объединений действовали в рамках закона. Митинги, диспуты и другие формы проведения общественно-политических акций, проходили в согласии с действовавшим законодательством. Имели место совместные действия активистов молодежного движения с представителями органов государственной власти. Нередко представители неформалов проводили совместные «антиалкогольные рейды» с работниками правоохранительных органов, а также создавали добровольные дружины для поддержания порядка и пресечения противоправных действий в городах Южного Урала.

Таким образом, в содержании молодежного движения неформалов на Южном Урале в годы «перестройки» доминировала тенденция активного социального творчества.

© Шувалов Н. В., 2016.

<sup>1</sup> *Топалов М. Н.* «Формальная» и «неформальная» активность молодежи (состояние и тенденции развития) // Неформальная волна. М., 1990. С. 152.

<sup>2</sup> ЦК ВЛКСМ. Постановление Бюро. Протокол № 5228 от 24.12.1985 г. // Объединенный государственный архив Челябинской области (далее – ОГАЧО). Ф. 3297. Оп.1. Д. 46. Л. 17.

<sup>3</sup> *Неформальные объединения молодежи: истоки возникновения и основные тенденции развития (методические указания в помощь идеологическому активу).* Челябинск, 1989 // ОГАЧО. Ф. 288. Оп. 201. Д. 1184, Л. 12.

<sup>4</sup> *Неформалы: Социальные инициативы: Сборник / Сост. С. Н. Юшенков.* М., 1990. С. 35.

<sup>5</sup> *Дело ищите, дело!* // Политехнические кадры. 1988. 30 ноября. С. 2.

*Р. С. Галиев\**

*Т. В. Ярцев\*\**

## **О ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Важнейшим условием эффективной деятельности полиции является содействие граждан в охране общественного порядка, их активное участие в оказании помощи правоохранительным органам, использование форм работы, положительно зарекомендовавших себя еще во времена СССР.

Необходимость в подобных объединениях граждан появляется на крутых переломах в истории государства – когда требуется не только активизация граждан и их участие в охране общественного порядка, но и непосредственное участие граждан в защите самого государства от внутренних или внешних угроз.

В апреле 2014 г. был принят Федеральный закон Российской Федерации «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>1</sup>, который на федеральном уровне определил правовые основы сотрудничества полиции, иных правоохранительных органов и населения.

Согласно ст. 132 Конституции Российской Федерации и Федеральному

\* *Галиев Рустам Салимжанович* – старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Барнаульского юридического института МВД России, кандидат юридических наук.

\*\* *Ярцев Тимофей Владимирович* – заместитель начальника управления организации охраны общественного порядка ГУ МВД России по Алтайскому краю (Барнаул).

закону Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> охрана общественного порядка отнесена к ведению органов местного самоуправления.

Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>3</sup> закрепил обеспечение правопорядка в общественных местах за органами полиции.

Законодательное закрепление разграничения полномочий в этой сфере отсутствует, и роль органов местного самоуправления в организации охраны общественного порядка не определена. Влияние органов местного самоуправления на обеспечение правопорядка на территории муниципального образования сводится к их уведомлению о создании общественных объединений правоохранительной направленности.

Статьей 2 Федерального закона Российской Федерации от 2 апреля 2014 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка»<sup>4</sup> в целях реализации положений ч. 2 ст. 6 Федерального закона Российской Федерации от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» по оказанию поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, созданию условий для деятельности народных дружин изменена редакция п. 33 ч. 1 ст. 14 и п. 37 ч. 1 ст. 16 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем аналогичные дополнения не внесены в ч. 1 ст. 15 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в результате оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин не относятся к компетенции органов местного самоуправления муниципального района.

Данный пробел права отрицательно отражается на реализации Федерального закона Российской Федерации от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Так, во-первых, представительные органы муниципального района не наделены полномочиями по установлению границ создания народных дружин (ч. 2 ст. 12), что лишает граждан права создавать народные дружины на уровне муниципального района.

Законность принятия решений районных представительных органов местного самоуправления об установлении границ создания народных дружин вызывает сомнения, так как они издаются на основании соглашений между поселениями и муниципальными районами, однако в соответствии со ст. 15 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» передаваемые поселением полномочия не могут быть реализованы органами местного самоуправления муниципального района шире, чем в отношении соответствующего муниципального поселения.

Во-вторых, органы местного самоуправления муниципального района не вправе предусматривать и реализовывать в рамках районных программ профилактики преступлений и иных правонарушений, иных районных программ профилактической направленности меры по поддержке граждан, выделять

средства на финансирование материально-технического обеспечения деятельности народных дружин, предоставлять народным дружинам помещения, технические и иные материальные средства, необходимые для осуществления их деятельности.

Это также влечет невозможность оказания народным дружинам финансовой помощи (уплата государственных пошлин для регистрации в органе юстиции и налоговом органе, открытие в кредитном учреждении банковского счета и иные сопутствующие расходы) в осуществлении государственной регистрации в качестве юридического лица в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации.

Помимо этого, фактически нереализуемыми являются положения регулирующие создание на районном уровне координирующих органов (штабов) деятельности народных дружин. Так принятие государственных программ профилактической направленности на поселенческом уровне законодательством Российской Федерации не предусмотрено, а решение вопросов межпоселенческого характера возлагается на органы местного самоуправления муниципального района.

Не совсем ясна и сама формулировка вопроса местного значения, указанного в Федеральном законе Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а именно «оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин». В каком порядке осуществляется эта поддержка? Если речь идет о финансировании, то как это положение закона согласуется с бюджетным законодательством? Вопрос о разграничении полномочий органов государственной и муниципальной власти в области взаимодействия с народными дружинами и оказании им поддержки остается открытым.

Федеральным законом Российской Федерации от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» установлены определенные требования к членам народной дружины, при этом органам внутренних дел не предоставлено каких-либо полномочий на проверку граждан на наличие определенных федеральным законом ограничений при рассмотрении заявления учредителей народной дружины (либо их законного представителя) по внесению народной дружины в региональный реестр народных дружин и иных общественных объединений правоохранительной направленности.

Подводя итог проведенного анализа правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка в Российской Федерации, следует отметить, что принятие Федерального закона Российской Федерации от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» несомненно является важным этапом в построении взаимодействия граждан и правоохранительных органов, впервые на законодательном уровне детально урегулированы вопросы участия граждан в охране общественного порядка. Однако данный федеральный закон и принятое на его основе региональное законодательство нуждаются в серьезной доработке и устранении возникших правовых коллизий.

© Галиев Р. С., 2016

© Ярцев Т. В., 2016

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2014. № 14. Ст. 1536.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 года) «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 13 июля 2015 года) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5645; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 70-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка».

*Н. А. Красильникова\**

### **УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Участие в охране общественного порядка институтов гражданского общества совсем недавно «поднято» на федеральный уровень – до принятия Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) 64 субъекта Российской Федерации разрешали эти вопросы путем опережающего регулирования региональными законами. До Федерального закона № 44-ФЗ попытки принятия подобных федеральных законов принимались неоднократно:

– в 1999 г. один из проектов даже был принят Государственной Думой Российской Федерации, но отклонен Президентом России<sup>1</sup>;

– в 2004 г. был внесен проект Федерального закона «Об участии граждан Российской Федерации, общественных и государственно-общественных объединений и организаций в обеспечении правопорядка» (№ 273623–3).

Федеральным законом № 44-ФЗ возрождены некоторые элементы действовавшего в 80-е годы XX столетия в РСФСР механизма участия институтов гражданского общества в охране общественного порядка – добровольные народные дружины. Их эффективность предопределялась должным правовым регулированием: дружины имели надежное правовое положение<sup>2</sup>, четкую структуру<sup>3</sup>, а дружинники – права и гарантии. Но в Федеральном законе № 44-ФЗ статус институтов гражданского общества, участвующих в охране общественного порядка, описан неравнозначно, гарантии правовой и социальной защиты предусмотрены только народным дружинникам и внештатным сотрудникам полиции (глава 4).

Разработчики Федерального закона № 44-ФЗ старались обобщить опыт правового регулирования участия институтов гражданского общества в охране общественного порядка, сложившийся как в субъектах Российской Федерации, так и за рубежом. В то же время, удалось систематизировать не все предусмотренные даже в федеральном законодательстве формы, например, не названы: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав<sup>4</sup>; граждане, осуществляющие частную детективную и охранную деятельность<sup>5</sup>; «отдельные

\* *Красильникова Наталья Александровна* – руководитель аппарата комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по информационной политике, регламенту и вопросам развития институтов гражданского общества (Нижний Новгород).

лица, привлекаемые к подготовке или проведению оперативно-разыскных мероприятий с сохранением по их желанию конфиденциальности содействия органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, в том числе по контракту»<sup>6</sup>; ветеранские организации органов внутренних дел<sup>7</sup>. Российское казачество<sup>8</sup> в Федеральном законе № 44-ФЗ упомянуто, но его потенциальные возможности, как нам представляется, раскрыты далеко не полно.

Федеральный закон № 44-ФЗ не связан с федеральными законами от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Тем более в Федеральном законе № 44-ФЗ не включены нелегалитивные, но безусловно полезные формы участия институтов гражданского общества в охране общественного порядка: например, молодежные формы самоорганизации, волонтерские движения, сообщества типа «СтопХам», «Синие ведерки», «Роспил».

Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает наличие развитой системы подзаконных актов<sup>9</sup>, законодательного регулирования в субъектах Российской Федерации<sup>10</sup>. Но при этом требование Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о разработке федерального закона о муниципальной милиции до настоящего времени так и не реализовано.

Указанные проблемы не могут быть разрешены иначе, как путем совершенствования норм Федерального закона № 44-ФЗ.

© Красильникова Н. А., 2016

<sup>1</sup> Письмо Президента Российской Федерации от 4 марта 1999 года № Пр-300 «Об отклонении федерального закона "Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка"» //

[http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=11&nd=102070023&bpa=cd00000&bpas=cd00000&intelsearch=%CF%EE%F1%F2%E0%ED%EE%E2%EB%E5%ED%E8%E5+%CF%F0%E0%E2%E8%F2%E5%EB%FC%F1%F2%E2%E0+%D0%D4+%EE%F2+31+%E4%E5%EA%E0%E1%F0%FF+2009+%E3%EE%E4%E0+%B9+1221++](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=11&nd=102070023&bpa=cd00000&bpas=cd00000&intelsearch=%CF%EE%F1%F2%E0%ED%EE%E2%EB%E5%ED%E8%E5+%CF%F0%E0%E2%E8%F2%E5%EB%FC%F1%F2%E2%E0+%D0%D4+%EE%F2+31+%E4%E5%EA%E0%E1%F0%FF+2009+%E3%EE%E4%E0+%B9+1221++) (дата обращения: 14.01.2016).

<sup>2</sup> Положение о добровольных народных дружинах РСФСР по охране общественного порядка, утвержденное Постановлением Совета Министров РСФСР от 19 июля 1974 года // [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_9979.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_9979.htm) (дата обращения: 14.01.2016).

<sup>3</sup> Наряду со специализированными народными дружинами, группами в составе дружин, были созданы сводные отряды, «сектора: службы, профилактики, информации, кадров, борьбы с хищениями социалистической собственности, безопасности дорожного движения транспорта и пешеходов, материально-технического снабжения». – См.: *Веремеенко И. И.* Оперативные отряды добровольных народных дружин. М., 1976, С. 15–16.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ (ред. от 23 ноября 2015 года) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

<sup>5</sup> Закон РФ от 11 марта 1992 года № 2487-1 (ред. от 13 июля 2015 года) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 30 апреля.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ (ред. от 29 июня 2015 года) «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>7</sup> Приказ МВД России от 3 ноября 2006 года № 875 «О дальнейшем совершенствовании взаимодействия органов и подразделений системы МВД России с ветеранскими организациями органов внутренних дел и внутренних войск МВД России» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2016 года // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=188040> (дата обращения: 14.01.2016).

<sup>8</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2005 года № 154-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 года) «О государственной службе российского казачества» // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.

<sup>9</sup> Приказ МВД России от 10 января 2012 года № 8 (ред. от 20 апреля 2015 года) «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» // Российская газета. 2012. 20 апреля; Приказ МВД России от 21 июля 2014 года № 599 «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности» // Российская газета. 2014. 29 августа; Приказ МВД России от 18 августа 2014 года № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи» (вместе с «Порядком подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи») // Российская газета. 2014. 18 августа.

<sup>10</sup> Например, в Нижегородской области приняты: Закон Нижегородской области от 3 октября 2014 года № 139-З «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Нижегородской области». Постановлением Правительства Нижегородской области от 22 сентября 2015 года № 600 утверждены: Положение об областном штабе по координации деятельности народных дружин в Нижегородской области, Типовое положение о штабе народных дружин (народной дружины) в муниципальном образовании Нижегородской области, Порядок оформления, учета, выдачи, хранения, сдачи и уничтожения удостоверений и отличительной символики народного дружинника, Положение об областном конкурсе на звание «Лучшая народная дружина Нижегородской области» и «Лучший народный дружинник Нижегородской области», Положение об областном конкурсе на звание «Лучшая организация участия граждан в охране общественного порядка среди муниципальных образований Нижегородской области»; продолжает действовать Постановление Правительства Нижегородской области от 24 июля 2008 года № 300 «Об утверждении Положения о социальных гарантиях гражданам, участвующим в обеспечении общественного порядка на территории Нижегородской области».

*К. И. Лавринович\**

## **ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ**

Изучение представлений западных исследователей о гражданском обществе, его структуре и особенностях взаимодействия с органами государственной власти, имеет важное теоретико-правовое значение. Многие европейские государства позиционируют себя правовыми, закрепляя это на законодательном уровне. Отличительной особенностью этих государств является наличие развитого гражданского общества, в структуру которого входят различные институты, которые получили название организаций гражданского общества.

Западными исследователями в данной сфере, в частности профессором Лестером Саломоном<sup>1</sup>, предложено определение организаций гражданского общества, которое включает в себя пять критериев: они являются частными, некоммерческими, самостоятельными, добровольными организациями. Это определение, конечно, является спорным, поскольку некоторые организации согласно вышеуказанным критериям могут носить пограничный характер. Однако благодаря именно этим критериям организации гражданского общества и отличаются от государственных, международных и коммерческих организаций.

\* *Лавринович Кирилл Игоревич* – адъюнкт кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

Первый рассматриваемый критерий – это объединение в форме организаций, то есть организации гражданского общества имеют определенную структуру или закономерности в своем построении. Являются ли они формально и юридически зарегистрированными или нет, не важно, важно то, что они постоянно функционируют путем проведения регулярных встреч, имея в своем составе достаточное количество членов или осуществляя какую-либо другую организационную деятельность.

Частный характер организаций означает, что они институционально отделены от государства, даже если государство частично финансирует деятельность этих организаций.

Некоммерческий характер деятельности организаций гражданского общества определяет, что их основной целью не является коммерческая выгода, и прибыль не распределяется между конкретными людьми (акционерами, директорами и т. д.). Это означает, что, если они получают какие-либо доходы, они реинвестируют их в деятельность организации или используют её для выполнения поставленных задач.

Самостоятельность рассматриваемых организаций означает, что они не зависят от каких-либо коммерческих структур и правительства, они сами осуществляют контроль своей деятельности.

Добровольность означает, что никто не обязан вступать или стать членом этих организаций. Членство является результатом свободного выбора, что означает, что деятельность этих организаций является добровольной.

Среди ученых существуют разногласия по поводу того, являются ли лоббистские группы в сфере бизнеса и промышленные неправительственные организации частью гражданского общества. Отделяя гражданское общество от государственной и рыночной сфер, можно исключить ориентированные на ведение бизнеса организации из строгого определения гражданского общества, учитывая, что эти организации являются ответвлением коммерческих фирм, образуя особые отделы в их структуре. Однако, в связи с тем, что эти организации существуют и часто рассматриваются как обычные организации гражданского общества (особенно в разрезе их отношений с международными институтами) они учитываются при рассмотрении гражданского общества зарубежными исследователями.

Организации гражданского общества очень разнообразны и могут существовать в различных формах. Различают пять основных типов организаций: религиозные, территориальные или общинные, благотворительные организации, экспертные группы и профсоюзы, плюс два вида гибридных организаций: бизнес-организации и правительственно-ориентированные организации. Эта классификация не является единственной, но является, на наш взгляд, одной из наиболее распространенной<sup>2</sup>.

Первый рассматриваемый тип организаций гражданского общества – *религиозные*. Они не обязательно способствуют почитанию конкретной религии, и большую часть времени их основной целью не является продвижение последнего. Однако они более или менее связаны с религиозной деятельностью и действуют, руководствуясь религиозными предписаниями. В первую очередь, они функционируют в сфере образования, здравоохранения, чрезвычайной помощи и другой помощи (продукты питания, одежда, жилье и т. д.). Организация Красного Креста является наиболее известным примером такого типа организаций.

Второй тип организаций гражданского общества – *территориальные* или *общинные*, которыми в большинстве случаев являются местные организации граждан, основанные на принципах солидарности, совместного использования

ресурсов и развитии местных общественных структур. В первую очередь, они осуществляют свою деятельность в сфере развития, жилищной сферы, социальных услуг (таких как благополучие ребенка, семьи, благосостояние молодежи, услуги для пожилых людей и другие личные социальные услуги), гражданская и правовая помощь, а также культурные и досуговые организации.

*Благотворительные* организации составляют третью группу. Эти организации осуществляют свою деятельность без религиозной принадлежности и основаны на таких ценностях, как щедрость и гуманизм. Они включают в себя частные и бизнес фонды, а также независимые неправительственные организации, такие как Врачи без границ или Международная Амнистия.

Четвертый тип организаций гражданского общества – *экспертные*, и именно они действуют в новейших научных сферах, которые требуют, по крайней мере, некоторых научных знаний в области окружающей среды и финансов. Эти организации состоят не только из экспертов и ученых, но также у них есть или, по крайней мере, они утверждают, что есть целые экспертные подразделения и они публикуют некоторые технические отчеты. Гринпис Интернэшнл и Ассоциация по налогообложению финансовых операций в помощь гражданам выступают в качестве примера.

Последний тип организаций гражданского общества – *профсоюзы, трудовые и рабочие объединения*, которые способствуют реализации интересов своих членов.

Кроме того, различают два типа *гибридных организаций*, которые, в некотором смысле, являются общественными организациями, но которые полностью не отделены от государства или фирм. Правительственно ориентированные неправительственные организации являются независимыми гражданскими организациями, которые более или менее находятся под влиянием и контролем национальных органов государственной власти.

Эти организации особенно развиты промышленных странах Азии, особенно в Китае, следуя традициям сильного бюрократического централизованного государства. Бизнес и промышленные неправительственные организации являются общественными организациями, которые защищают интересы фирм и интересы отдельных промышленных отраслей, или, по крайней мере, которые оказывают значительное влияние на их деятельность. Эти организации специально развиваются в англо-саксонских странах, особенно в США, следуя традициям либерального буржуазного общества.

© Лавринович К. И., 2016

---

<sup>1</sup> *Salomon Lester M.*, Global Civil Society Dimensions of the Nonprofit Sector. Baltimore, 2004. P. 8.

<sup>2</sup> *Desse F.* The Role and Structure of Civil Society Organizations in National and Global Governance Evolution and outlook between now and 2030. Roma, 2012. P. 21.

## ОСОБЕННОСТИ ЭВОЛЮЦИИ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ПОЛИЦИЕЙ И ОБЩЕСТВОМ В СУВЕРЕННОЙ РОССИИ

Проблема партнерских отношений полиции и общества сегодня приобретает особое значение. Это связано с модернизацией российского общества, сопровождаемой реформированием всех сфер его жизнедеятельности.

Формирование и развитие партнерских отношений между полицией и обществом проявлялись прежде всего в том, что процесс происходил поэтапно и на каждом из этапов были свои особенности.

Первый этап начался с принятия Закона РСФСР «О милиции»<sup>1</sup>, второй – с принятия Федерального закона «О полиции»<sup>2</sup>. Этапы взаимосвязаны и взаимообусловлены. Осуществляемые реформы на каждом из этапов имели не только общую цель, правовую основу, но и осуществлялись на фундаменте таких демократических принципов, как законность, гуманизм, уважение прав человека, гласность, определявших приоритетное направление в деятельности органов внутренних дел – защиту прав человека, а также на основе которых милиция должна была решать стоящие перед ней задачи во взаимодействии с другими государственными органами, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами.

Социальная составляющая реформы милиции на этапе становления демократических основ российской государственности проявилась не только в стремлении достойно обеспечить социальную защиту сотрудников, но и в воссоздании механизма взаимодействия населения и правоохранительных органов, существовавший в советский период и разрушенной в начале 90-х годов. Нарушение данного взаимодействия стало возможным в результате ошибочных и непоследовательных шагов самой власти. От попыток реанимировать деятельность добровольных общественных объединений<sup>3</sup> власть шарахнулась к фактической отмене деятельности общественных объединений граждан по охране правопорядка<sup>4</sup>. В условиях расширения терроризма на Северном Кавказе эта явилось серьезной ошибкой.

Поляризация общества, а, следовательно, защита интересов высокообеспеченных и рядовых граждан со стороны милиции осуществлялась не в равной мере, и тем самым «милиция противопоставлялась большинству граждан, образуя не органическую часть общества, а механизм принудительного обеспечения власти»<sup>5</sup>, рост коррупции, нестабильность и обилие в законодательстве «белых пятен» влияли на уровень правосознания граждан<sup>6</sup>.

Доля предпринимателей и владельцев частной собственности, а также условия для её развития в суверенной России на этом этапе оставались более, чем скромными. Тем самым большинство населения страны не мотивировалось на социально-активное поведение<sup>7</sup>.

Попытка власти устранить пробелы в федеральном законодательстве, регламентирующем организацию взаимодействия милиции и граждан заинтересованных на добровольной основе в обеспечении правопорядка и общественной безопасности путем принятия региональных нормативных правовых актов<sup>8</sup>,

---

\* Ханин Сергей Владимирович – доцент кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

которые становятся правовым механизмом регулирования взаимодействия между милицией и гражданским обществом.

Низкий качественный уровень сотрудников милиции, недостаточная социальная и правовая защищённость, сохранившиеся элементы противопоставления населения и сотрудников милиции, игнорирование общественного мнения, закрытость деятельности органов внутренних дел для прессы и общественности, порой искусственная, сопряжённая с неквалифицированным толкованием журналистами гражданских СМИ об организации борьбы с сотрудниками, «запятнавшими честь мундира», способствовали снижению имиджа милиции в обществе, разрушали основы взаимодействия милиции и граждан<sup>9</sup>. Нарастающее общественное недовольство результатами деятельности милиции определило потребность в осуществлении ребрендинга милиции.

Важной особенностью второго этапа в решении стратегической задачи власти с точки зрения формирования социально-правовой основы нового уровня взаимодействия, именуемого как партнёрство между сотрудниками создаваемой полиции и обществом, являлось достижение значительной вовлечённости граждан в решение проблемы общественной безопасности. Общество приглашалось к диалогу. В период с 7 августа по 15 сентября 2010 г. состоялось масштабное общественное обсуждение в отношении проекта Федерального закона «О полиции», что вызвало широкий общественный резонанс. Это проявилось не только в возможности корректив законопроекта, с учётом мнения населения, но во многом эта процедура способствовала формированию надежды и оптимистичной позиции в обществе на перспективу кардинальных перемен в реализации правоохранительной функции. Общество предлагало конкретные шаги в укреплении правовых основ формирующейся системы социальных связей между полицией и гражданами в условиях демократии<sup>10</sup>.

Общество в основной своей массе поддержало идею трансформации милиции в полицию. Новое наименование базовой структуры в обеспечении охраны правопорядка и общественной безопасности полиция вместо милиции подчеркивало глубокий социальный смысл перспектив профессиональной деятельности, определило новый формат и качество партнёрских отношений. Подчеркивалось, что «полиция не должна рассматриваться как карательный орган. Эта организация – социальный партнёр и защитник населения»<sup>11</sup>.

Трансформация от декларации к реализации принципов гласности и законности в организации партнёрских отношений между полицией и обществом закреплённых в ФЗ «О полиции», проявившиеся в возможности получения государственными органами, гражданами и общественными объединениями достоверной информации о деятельности полиции в форме отчета стала одним из аспектов воплощения новой модели партнёрства<sup>12</sup>.

Принятие в 2014 г. Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>13</sup> способствовало не только дальнейшей разработке технологий социальной интеграции и сплочённости сотрудников полиции и общества на принципах демократии, уважения к профессии полицейского, преодоления негативных стереотипов в обеспечении правопорядка и общественной безопасности, повышению социальной активности и формированию гражданской позиции, но и ликвидации пробела в федеральном законодательстве, обеспечивающим регламентацию правовых основ участия граждан и общественных объединений на территории Российской Федерации в охране правопорядка и обеспечения общественной безопасности. Дальнейшее организационно-правовое оформление получили новые формы в реализации социального партнёрства полиции с формирующимися институтами гражданского общества и

широкими слоями населения<sup>14</sup>.

Первостепенной задачей в обеспечении эффективного партнерства является искоренение отрицательного образа «стража порядка» в современном обществе. Определяющим в исключении негативного отношения к сотрудникам полиции стало постоянное укрепление социального статуса и престижности профессии сотрудников органов внутренних дел, повышение нравственных основ модели профессиональной мотивации в сфере правопорядка и общественной безопасности<sup>15</sup>.

Таким образом, особенности эволюции социально-правовых основ партнерских отношений между полицией и обществом в суверенной России свидетельствуют о необходимости постоянного поиска и корректировки уровня мотивации, подготовки и ответственности участвующих в них субъектов, а также расширения направлений и форм партнёрства как эффективного инструмента, способствующего достижению качественного обеспечения правопорядка и общественной безопасности, выступающего, в роли внутренней системы самоконтроля и саморегуляции.

© Ханин С. В., 2016

<sup>1</sup> Закон Российской Федерации «О милиции». М., 1999.

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 13 июля 2015 года) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5645; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 22 сентября 1993 года № 959 (ред. от 6 октября 2011 года) «О мерах по усилению охраны общественного порядка на улицах городов и других населенных пунктов Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3631.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ (ред. от 31 января 2016 года) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>5</sup> *Воронов А. М., Кожуханов Н. М.* Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности // Российский следователь. 2005. № 7. С. 68.

<sup>6</sup> *Иванова А. А.* Педагогический аспект криминологической детерминации // Черные дыры в российском законодательстве. 2007. № 1. С. 397.

<sup>7</sup> *Мигущенко О. Н.* Основное условие эффективного взаимодействия органов внутренних дел и граждан // Гражданское общество и органы внутренних дел: проблемы, противоречия, формы взаимодействия: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М., 2008. С. 263.

<sup>8</sup> Закон Нижегородской области от 4 апреля 2008 года № 28-З «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка на территории Нижегородской области» // Консультант Плюс: Официальный сайт - <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.01.2016).

<sup>9</sup> *Исходя из реалий* // Милиция. 1993. № 11. С. 2; *Почепцов Г. Г.* Информационные войны. М., 2000. С. 241; *Веденеева Я. В.* Социальный капитал реформы российских органов охраны правопорядка: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2015. С. 26.

<sup>10</sup> Согласно данным Аналитического обзора (доклада) по комментариям, полученным в ходе общественного обсуждения проекта Федерального закона «О полиции» более 1,5 млн человек посетили сайт за период обсуждения и оставили 20 915 комментариев // <http://zakonoproekt2012.ru/#doc/police/10> (дата обращения: 05.02.2016).

<sup>11</sup> Статс-секретарь МВД Игорь Зубов: Готовятся новые законопроекты об участии граждан в охране порядка // <http://www.rg.ru/2013/03/01/policia.html> (дата обращения: 05.02.2016).

<sup>12</sup> Приказ МВД РФ от 30 августа 2011 года № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» (вместе с «Инструкцией по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России») // Российская газета. 2011. 3 октября.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

<sup>14</sup> Ханин С. В. Организационно-правовые основы партнерских отношений между полицией и обществом в условиях демократически преобразований в России // Юридическая наука и практика. 2014. № 1. С. 69.

<sup>15</sup> *Разными путями – к одной цели* // Полиция России. 2012. № 10. С. 3.

*Е. Ю. Андреева\**

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА**

Государство всегда оказывало влияние на гражданское общество, его структуры. Но вместе с тем оно испытывает и обратное влияние. Структуры гражданского общества способны оказать воздействие, прежде всего на правотворческую деятельность государства, критикуя законопроекты, внося в них дополнения, изменения или предлагая новые. Органы внутренних дел являются правоохранными органами широкого диапазона, поскольку непосредственно ведут борьбу с правонарушениями и преступностью, охраняют общественный порядок и т. д. Правоохранительная деятельность государства в меньшей степени подвержена воздействию со стороны структур гражданского общества по причине ее меньшей гласности. И, тем не менее, судебные дела, например, получившие огласку с помощью средств массовой информации, рассматриваются судебными органами более пристально и взвешенно.

Правоохранительные органы, являясь частью системы более высокого порядка – системы государственных органов, действуют не разрозненно, а в тесном взаимодействии с другими институтами гражданского общества. Такая связь – объективная реальность, так как правоохранительные органы не могут существовать и работать изолированно, вне всяких связей с обществом. Тесные формы взаимодействия существуют между правоохранными органами и другими органами государственной власти, с различными предприятиями, учреждениями, гражданами и иными общественными организациями, в том числе правоохранительной направленности.

Рассматривая современное состояние проблемы взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества и населением, нельзя игнорировать отечественный исторический опыт подобного взаимодействия, что необходимо как для познания и практического использования имеющихся здесь традиций и наиболее эффективных форм этой деятельности, так и для понимания специфики взаимоотношений населения и государства в лице органов охраны правопорядка в деле противодействия преступности.

Преобразования, демократизация общественной жизни и связанное с этим формирование институтов гражданского общества, а также структурные изменения самой преступности привели к тому, что сами правоохранительные органы с целью повышения эффективности своей работы начали восстанавливать утраченные или крайне ослабленные общественные связи и выстраивать новые направления и формы взаимодействия с формирующимися институтами граждан-

---

\* *Андреева Екатерина Юрьевна* – преподаватель кафедры организации работы полиции Санкт-Петербургского университета МВД России.

данского общества, широкими слоями общественности, с органами местного самоуправления.

Существует мнение, с которым трудно не согласиться о том, что «идеальную модель взаимодействия общества и правоохранительных органов можно охарактеризовать тремя словами: ожидание, доверие, уважение»<sup>1</sup>.

Ожидание - это уверенность общества и граждан в том, что государственные органы правоохранительной направленности должны в опасной ситуации помочь, прийти на помощь, защитить.

Доверие формируется тяжело, путем длительного неоднократного взаимодействия. Полиция стремится обеспечить себе общественное доверие и поддержку граждан. Общественное мнение и критика, звучащая со стороны населения, являются своеобразными рычагами существенного влияния на эффективность деятельности органов внутренних дел. Но, согласно данным МВД и проводимым опросам, общественное доверие граждан к деятельности полиции растет. Кроме того, гражданское общество должно иметь возможность реального контакта со всеми эшелонами власти. Такой контакт или взаимодействие может происходить через интернет, то есть должна быть создана возможность задавать вопросы и предлагать какие-либо проекты представителям власти всех уровней, полиция также регулярно отчитывается перед населением о своей деятельности. Важность решения задач повышения уровня доверия и поддержки населением полиции определяется тем, что объективное общественное мнение о состоянии правопорядка позволяет более предметно показать роль полиции в укреплении режима законности и правопорядка.

Уважение же - это высшая оценка деятельности полиции населением. Людям безразлично, какой будет наша правоохранительная система, как будет обеспечиваться общественный порядок. Складывается мнение, что высокий уровень преступности зависит только от работы полиции и правоохранительных органов, но это далеко не так. Общество не должно самоустраняться от решения подобных задач и перекладывать бремя борьбы с преступностью только на государство (полицию). Ведь конечная цель взаимодействия – совместными усилиями обеспечить высокий уровень правопорядка в стране. Более того, некоторые общественные объединения граждан специально созданы для осуществления отдельных правоохранительных функций, реализация которых оказывает существенную помощь государственным правоохранительным органам в выполнении задач по охране законности и правопорядка в стране, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Важным шагом на пути сближения институтов гражданского общества и полиции явилось принятие 2 апреля 2014 г. Федерального закона № 44 «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>2</sup>, согласно которому существует несколько форм взаимодействия общества и правоохранительных органов:

- содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам;
- участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести;
- внештатное сотрудничество с полицией;
- участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности.

Реализация указанного закона, безусловно, будет способствовать привлечению к охране общественного порядка на добровольной основе максимально возможного количества заинтересованных граждан Российской Федерации, что окажет позитивное влияние на состояние общественной безопасности и обще-

ственного порядка. А для более эффективного привлечения общественности к решению правоохранных задач было бы целесообразно принять ряд подзаконных актов, направленных на реализацию положений указанного Федерального закона и на регулирование взаимодействия полиции с институтами гражданского общества; создать единую информационную базу данных по общественным объединениям; определить направления, разработать программы участия институтов гражданского общества в федеральных, региональных, местных и иных программах укрепления правопорядка; постоянно внедрять и совершенствовать различные формы и методы взаимодействия полиции с общественностью; разработать критерии эффективности взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества.

© Андреева Е. Ю., 2016

<sup>1</sup> Лукин В. Рецепт доверия // Полиция России. 2012. № 12. С. 10.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание Законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

*А. М. Сайтбеков\**

## **МЕСТНАЯ ПОЛИЦЕЙСКАЯ СЛУЖБА (МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПОЛИЦИЯ) И ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ КАК ВАЖНЕЙШИЕ ИНСТИТУТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ И ОБЩЕСТВА**

В Республике Казахстан в рамках реализации глобального стратегического проекта – План нации «Сто конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева» (далее – План нации) продвигаются принципиально новые подходы к интеграции полицейской системы в институты общества. Главным постулатом этой идеи является подотчетность и соподчиненность полиции местному сообществу.

В этой связи Планом нации предусмотрено два «конкретных шага» (конкретные меры) со стороны государства – создание местной полицейской службы (по принципу муниципальной полиции) и создание эффективной системы общественных советов.

Работа в данном направлении ведется с высокой интенсивностью и достаточно результативно. Так, менее чем через шесть месяцев после провозглашения (обнародования) Плана нации, была подготовлена правовая основа (принято два соответствующих закона) и проведен полный комплекс организационных мероприятий для практического выполнения данных проектов.

Принцип местной полицейской службы (или муниципальной полиции) в мировой практике является распространенным и достаточно успешным. Он принят в таких странах с развитой правоохранный системой, как Бразилия, Нидерланды, Польша, Латвия и в ряде других государств<sup>1</sup>.

В Российской Федерации также реализуется идея создания муниципальной полиции. Одним из положительных примеров является служба муниципальной полиции, созданная в Ижевске в 2011 г.<sup>2</sup>

\* Сайтбеков Айдар Муталикович – заместитель начальника Карагандинской академии МВД Республики Казахстан имени Баримбека Бейсенова по кадровой работе, кандидат юридических наук.

Идея создания местной полицейской службы заключается в сближении полиции и общественности путем обособления отдельных подразделений административной полиции, наиболее тесным образом контактирующих с населением (подразделений участковых инспекторов, дорожно-патрульной службы, ювенальной, природоохранной полиции, полиции по защите женщин от насилия, приемников-распределителей и специальных приемников) и делегированием части полномочий по их управлению местным исполнительным органам (акиматам). Важным условием является то, что назначение руководителей местной полицейской службы будет осуществляться акимами соответствующих административно-территориальных единиц по представлению руководителя департамента внутренних дел и с согласия депутатов местных представительных органов (маслихатов). Такой подход позволит улучшить систему взаимодействия полиции с общественностью, повысить уровень защиты прав и законных интересов граждан, повысить уровень общественного доверия к системе органов внутренних дел в целом.

На начальном этапе реализации проекта по созданию местной полицейской службы Министерство внутренних дел Республики Казахстан в оперативном режиме провело пилотажное исследование по вопросам организации деятельности такой службы. Особое внимание было уделено анализу передового зарубежного опыта во взаимосвязи со спецификой деятельности полиции и органов местного управления. Также были учтены особенности социально-экономической и криминогенной ситуации. Определенная работа проведена по расчету и прогнозированию рисков от предстоящих преобразований. Выводы, сделанные в результате подготовительной работы, в целом имели положительный характер.

Так, на основе законопроекта, разработанного Министерством внутренних дел, 2 ноября 2015 г. принят Закон Республики Казахстан № 388-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности местной полицейской службы». Таким образом, местная полицейская служба получила статус самостоятельного и наиболее крупного структурного подразделения административной полиции. Служба наделена достаточно большим объемом полномочий и на нее возложен столь же широкий объем обязанностей. Ее сотрудники имеют равный правовой статус с другими сотрудниками органов внутренних дел<sup>3</sup>.

С 1 января 2016 г. местная полицейская служба стала осуществлять свою деятельность во всех регионах страны. На сегодняшний день работу местной полицейской службы следует признать удовлетворительной, а начало реализации данного проекта – в целом успешным.

Также, Министерством внутренних дел Республики Казахстан прорабатывается вопрос о поэтапном внедрении системы тотального слежения и контроля с использованием индивидуальных технических средств видео и звуковой фиксации в деятельности подразделений дорожно-патрульной полиции и других подразделений, обеспечивающих охрану общественного порядка. Полноценная реализация данной меры обеспечит максимальную прозрачность работы полицейских и позволит решить целый ряд крупных проблем в системе правоохранительной службы.

Общественные советы являются ключевым звеном в обеспечении общественного контроля и взаимодействия с государственными органами, правоохранительными органами в частности.

В рамках реализации Плана Нации 2 ноября 2015 г. принят Закон Республики Казахстан № 383-V ЗРК «Об общественных советах». Впервые на законо-

дательном уровне общественные советы получили особый правовой статус и полномочия, позволяющие непосредственно оказывать влияние на принятие решений государственными органами и их территориальными подразделениями. Вместе с тем, предусмотренная система сдержек и противовесов позволит общественным советам осуществлять эффективную защиту прав и обеспечение законных интересов граждан, исключая при этом недопустимые формы вмешательства в деятельность государственных органов.

В этой связи, общественные советы усиливают правозащитную функцию и становятся более эффективным средством противодействия незаконным действиям государственных служащих и сотрудников полиции в частности.

Законом «Об общественных советах» предусмотрена специальная норма – п. 6 ст. 5, уполномочивающая общественные советы рассматривать обращения физических и юридических лиц по вопросам совершенствования государственного управления и организации прозрачной работы государственного аппарата, включая соблюдение норм служебной этики.

Вопросы соблюдения служебной этики в указанной норме выделены не случайно. Как показывает практика, именно с нарушения этических норм начинается постепенная деформация (деморализация) личности, приводящая в итоге к так называемому дивантному (противоправному) типу поведения. Для государственных служащих (в том числе сотрудников ОВД) подобные факты и тенденции недопустимы.

Таким образом, акцентированная позиция государства относительно строгого и неукоснительного соблюдения государственными служащими этических норм способствует укреплению дисциплины и законности, общественного доверия к государственной службе, а также формированию нового кластера – корпоративной культуры в государственных органах и органах местного управления. Особое значение данная тенденция приобретает в системе правоохранительных органов.

В Министерстве внутренних дел уже начата целенаправленная работа по обеспечению реализации п.6 ст. 5 и других положений Закона «Об общественных советах» как на уровне центрального аппарата Министерства, так и на местах.

Создание местной полицейской службы и принципиальная системная модернизация общественных советов в Республике Казахстан призваны кардинально улучшить систему взаимодействия правоохранительной службы и общества. Комплекс таких факторов как соподчиненность местным исполнительным органам, эффективная система сдержек и противовесов в отношениях между полицией и общественностью, повышение уровня прозрачности и контроля в деятельности полиции, создает серьезный потенциал для развития правоохранительной системы в русле ее главного предназначения – честного и профессионального служения народу.

© Сайтбеков А. М., 2016

<sup>1</sup> Материалы разработки проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности местной полицейской службы» // Архив Министерства внутренних дел Республики Казахстан. 2015.

<sup>2</sup> *Ходжаева Е.* Первые шаги по созданию муниципальной полиции // <http://openpolice.ru> (дата обращения: 24.01.2016).

<sup>3</sup> Материалы разработки проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности местной полицейской службы».

## **О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И КАЗАЧЕСТВА ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА**

Реабилитация репрессированных народов получила свое развитие еще в политической деятельности первого секретаря ЦК КПСС Никиты Хрущева, который проявил себя как убежденный борец с культом личности и политическим наследием Иосифа Сталина. Государственная политика по восстановлению прав репрессированных народов в отношении казачества (в данном случае части русского) нашла свое отражение несколько позднее, нежели это произошло с балкарцами, чеченцами, карачаевцами, ингушами и калмыками, претерпевшими мощь государственных репрессий. Хотя на наш взгляд казачество Юга России пострадало наиболее сильно, так как произошла его насильственная декультивация на Дону, Кубани и Тереке, но в остальных регионах дело обстояло ненамного лучше. Советская власть видела в казачестве прямого конкурента политическим амбициям, которые идеологически простирались на весь Земной шар, и, как известно, политической конкуренции большевики не принимали ни в каком виде или форме, и боролись с ней исключительно методами тотального уничтожения, причем, первой жертвой стал русский народ и казачество как его неотъемлемая часть.

Приход к власти Михаила Горбачева в 1985 г. ознаменовал новую, невиданную волну либерализма, и с этого момента начинают развиваться различные виды общественных отношений, в том числе и деструктивные, но среди развития положительных процессов, на наш взгляд, следует указать возрождение казачества. Наибольшие темпы этого социального явления приходятся на конец 80-х – начало 90-х годов прошлого века<sup>1</sup>. В ноябре 1990 г. в Ростове-на-Дону собрались представители донского казачества в традиционный Войсковой круг. Среди решений этого круга было создание Союза казаков Области Войска Донского, который наметил себе, в том числе, политические задачи. Юридически политическая деятельность казачества стала возможной благодаря изменениям, внесенным в законодательство РСФСР<sup>2</sup>. В результате этого казачество получило статус исторически сложившейся культурно-этнической общности, но в общественном сознании самих казаков формируется идеология национально-государственного образования.

Следует отметить, что политическая активность казаков поддерживалась как Указами Президента Российской Федерации, так и региональным законодательством с целью создания прочных социальных, экономических и организационных основ становления и развития с последующей целью его участия в государственной службе, для начала регионального уровня. В рамках указанных процессов был намечен верный путь возрождения государственной службы через систему мер государственной поддержки казаков. Так, в период 1995–1996 гг. принимался ряд нормативных правовых актов, определивших основные виды государственной и иной службы казачества, а также регламент создания и деятельности казачьих структурных подразделений, на которые возлагается несение данных видов службы. В результате сформированных организационно-правовых основ в 1996 г. возникает «Всевеликое Войско Донское»<sup>3</sup>, в

---

\* *Литвиненко Александр Иванович* – начальник полиции на станции Георгиевск Минераловодского ЛУ МВД России на транспорте (Минеральные Воды).

1997 г. – Кубанское войсковое казачье общество<sup>4</sup>, в 1996 г. – Терское войсковое казачье общество<sup>5</sup>. С этого времени начинается новый этап возрождения взаимоотношений между российской государственной властью и казачеством Юга России.

Система взаимодействия государственных органов и казачества по реализации правоохранительной функции современного российского государства сложилась исторически, и основой этой системы всегда была казачья служба, первоначально осуществлявшаяся в режиме «казачьей вольницы», а потом «государственного реестра». Новая государственная политика сохранила этот основополагающий принцип и придала ему правовое оформление<sup>6</sup>, получившее необходимую конкретизацию в подзаконных нормативных правовых актах<sup>7</sup>. Исходя из своего правового статуса и правовой регламентации деятельности, казачество получило организационные формы существования, например, при Президенте Российской Федерации создан Совет по делам казачества, а также Комиссия Южного федерального округа по делам казачества, входящая в этот Совет. В настоящее время численность казаков Всевеликого Войска Донского насчитывает более 80 тыс. человек<sup>8</sup>, Кубанского казачьего войска – более 130 тыс. человек<sup>9</sup> и Терского казачьего войска более 3 тыс. человек<sup>10</sup>. Это в необходимой мере организованные, обученные и координированные люди, потенциально готовые оказывать содействие правоохранительным органам в их функционировании, а в некоторых случаях уже делают это.

В условиях проведения ведомственной политики по оптимизации кадрового состава органов внутренних дел Российской Федерации, следует изыскивать резервы гражданского общества и российское казачество готово активно участвовать в осуществлении правоохранительной функции, например, по образцу «народных дружинников». Эта проблема уже поднималась как на теоретическом, так и на практическом уровне. Казаки включались в состав нарядов патрульно-постовой службы и находились совместно с сотрудниками органов внутренних дел на маршруте патрулирования, но системных результатов такое взаимодействие пока не принесло. Данный результат, по мнению автора, являлся следствием непродуманной и не имеющей доктринального обоснования концепции. Однако в настоящее время потенциал казачества следует использовать для обеспечения правоохранительной функции государства. Тем более что оно представляет своего рода «канал связи» между государством и гражданским обществом, представляя историческую и правовую культуру «Русского мира».

Исходя из сущности казачества, можно утверждать, что помощь государству при реализации правоохранительной функции является одной из основных задач, формулируемых им самим: следует целенаправленно создавать систему взаимодействия, в которую будут включены органы исполнительной власти на региональном уровне, органы местного самоуправления, органы внутренних дел и казачьи общества. Необходимо рассматривать возможность участия казаков по созданию и функционированию частных охранных предприятий. Расширять взаимодействие с участковыми уполномоченными полиции, принимать участие в работе комиссий по делам несовершеннолетних, систематически привлекать казачество для охраны общественного порядка при проведении массовых, в том числе, спортивных мероприятий. Рассматривать другие формы реализации значительного потенциала казачества в реализации правоохранительной функции.

© Литвиненко А. И., 2016.

<sup>1</sup> Национальные и провинциальные тренды развития российской государственной власти. М., 2013. С. 89.

<sup>2</sup> Закон РСФСР от 26 апреля 1991 года № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов».

<sup>3</sup> Устав утвержден Указом Президента Российской Федерации от 17 июня 1997 г. № 612.

<sup>4</sup> Устав утвержден Указом Президента Российской Федерации от 24 апреля 1998 г. № 448

<sup>5</sup> Устав утвержден Указом Президента Российской Федерации от 12 февраля 1997 г. № 97

<sup>6</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества».

<sup>7</sup> Концепция государственной политики в отношении российского казачества, утвержденная Президентом Российской Федерации 2 июля 2008 г.

<sup>8</sup> Концепция реализации государственной политики в отношении казачества на территории Ростовской области, утвержденная Постановлением Правительства Ростовской области 6 декабря 2012 г. № 1060.

<sup>9</sup> <http://www.yuga.ru/news/178802/> (дата обращения: 20.01.2016)

<sup>10</sup> <http://kazak-center.ru/news/1/2011-07-26-1521> (дата обращения: 20.01.2016)

*Т. А. Трифонова\**

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВНЕВЕДОМСТВЕННОЙ ОХРАНЫ С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ – ОДИН ИЗ ПРИНЦИПОВ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Одним из традиционных и наиболее действенных элементов системы охраны в России является соответствующая деятельность специализированных подразделений органов внутренних дел (полиции) и подведомственных МВД специальных учреждений (ФГУП «Охрана»). В решении коллегии МВД России, посвященном деятельности вневедомственной охраны, указывается, что деятельность вневедомственной охраны при органах внутренних дел по объему и надежности осуществляемых охранных мероприятий занимает ведущее место в системе специальных общегосударственных мер по предупреждению и пресечению преступных посягательств в отношении различных форм собственности<sup>1</sup>.

Охрана как вид деятельности имеет правовые основания и преследует юридические цели, то есть является деятельностью юридической. С точки зрения теории государства и права МВД России встроено в общую государственно-властную институциональную структуру<sup>2</sup>, обеспечивающую реализацию функции государства, которую, на наш взгляд, можно обозначить как «функция охраны правопорядка, обеспечения законности и общественной безопасности». Впрочем, для простоты эту функцию зачастую называют просто «правоохранительная функция государства»<sup>3</sup>, имея в виду ее корреляцию с охранительной функцией права, и это не искажает ее смысла. В ходе реализации этой функции государства соответствующие звенья государственного механизма одновременно способствуют реализации охранительной функции права<sup>4</sup>, вступая для этого в многочисленные и разнообразные охранительные правоотношения<sup>5</sup>.

В условиях динамично развивающегося гражданского общества к государственной деятельности по охране зачастую привлекается общественность<sup>6</sup>.

\* *Трифопова Татьяна Алексеевна* – старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Восточно-Сибирского института МВД России (Иркутск).

К сожалению, реальное взаимодействие общественности и органов, осуществляющих деятельность по охране, на сегодня широко не распространено. Хотя в идеале такое сотрудничество должно лежать в основе юридической деятельности по охране, идея такого взаимодействия должна учитываться при разработке законодательства об охране и выработке конкретных охранных тактик. Иными словами, взаимодействие и сотрудничество с институтами гражданского общества должно являться одним из принципов деятельности по охране.

Для характеристики указанного принципа представляется правильным обратиться к функциональным характеристикам гражданского общества. Правда, следует признать справедливое замечание авторов Доклада о состоянии гражданского общества в Иркутской области о том, что функции гражданского общества выделить с абсолютной конкретностью невозможно, точно так же, как не представляется возможным с абсолютной конкретностью определить его структуру. «Ведь гражданское общество – это не кем-то специально созданная, заранее продуманная и где-то «прописанная» организация, а сложное социальное стихийно формирующееся явление, имеющее аморфную, постоянно меняющуюся и совершенствующуюся архитектуру. Каждый вызов времени, каждое значимое общественное событие вызывает к жизни новые формы гражданской активности, включает в структуру гражданского общества новые институты. Каждый элемент гражданского общества имеет собственную цель и выполняет свои функции, которые при этом с течением времени пересматриваются». Тем не менее, авторы выделяют следующие основные функции гражданского общества.

1. Обеспечение социального согласия и партнерства, разумного консенсуса между личностью, группами людей, обществом в целом, бизнесом, муниципальной властью и государством, гармонизация социальных интересов и участие в механизмах их реализации, в том числе антиконфликтных механизмах.

2. Общественный контроль за деятельностью публичной власти (государственной и муниципальной) и бизнеса (прежде всего крупного), как основа содержательной части этого контроля – обеспечение соблюдения прав и свобод человека, защита интересов граждан, их объединений и общества.

3. Стабилизация социально-политического развития (в том числе путем воздействия со стороны институтов гражданского общества на законодательный процесс, согласования интересов общества, государства и отдельных индивидов).

4. Гармонизация и безопасность взаимоотношений социальной и природной сред.

5. Информационно-сигнальная функция (реализуется, например, путем обращения граждан, коллективных образований в органы государственной власти).

6. Функция удовлетворения материальных интересов и социального обеспечения.

7. Повышение уровня политического сознания и политической культуры (в том числе и прежде всего электоральной), правосознания и правовой культуры<sup>7</sup>.

Вероятно, каждая из перечисленных функций так или иначе проявляется во взаимодействии институтов гражданского общества с органами и организациями, осуществляющими охрану. Тем не менее, представляется правильным в данном контексте особо выделить функцию общественного контроля, поскольку, деятельность по охране зачастую связана с вынужденными ограничениями

прав граждан и организаций<sup>8</sup>. И. Иваненко отмечает, что «если 10–15 лет назад еще существовали дебаты о целесообразности общественного контроля, то сегодня исследователи и практики едины во мнении, что он является неотъемлемым элементом успешного общественно-государственного развития»<sup>9</sup>. Среди институтов, способных эффективно осуществлять подобный общественный контроль в сфере охраны, можно назвать общественные советы при органах государственной власти, наблюдательные и попечительские советы, общественные палаты, правозащитные некоммерческие организации, саморегулируемые организации, профсоюзы (в частности, достаточно активен сегодня Общероссийский профсоюз негосударственной сферы безопасности), средства массовой информации, Интернет-сообщество. Имеющиеся проекты ФЗ об общественном контроле называют следующие его формы: общественный мониторинг; общественная экспертиза; общественное слушание; общественное обсуждение; общественная проверка; общественное расследование; публичный отчет руководителей федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов муниципального самоуправления. Формы общественного контроля не только возникают в результате «стихийной» общественной активности, не только активно разрабатываются ученым сообществом, но и находят свое закрепление в издаваемых государством документах политико-правового характера. Показательны в этом отношении, в частности, Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., утвержденная Правительством РФ в 2005 г.<sup>10</sup>, которая в настоящее время уже прекратила свое действие, однако, по признанию практиков, сохраняет методологическое значение, Национальная стратегия противодействия коррупции<sup>11</sup>, и другие подобные документы. В частности, упомянутая Концепция административной реформы предусматривает следующие формы: раскрытие информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; проведение публичных обсуждений подготавливаемых решений; проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти; включение представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных решений, затрагивающих права и законные интересы граждан; создание и деятельность при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества; определение рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

Полагаем, что каждая из этих форм в той или иной степени может быть эффективна и в вопросах общественного контроля за деятельностью по охране, прежде всего в ее государственном секторе.

© Трифонова Т. А., 2016

<sup>1</sup> Приказ МВД РФ от 11 июля 2002 года № 667 «Об объявлении решения коллегии МВД России от 2 июля 2002 года № 4 км/2» (вместе с решением коллегии МВД России «О мерах по обеспечению устойчивого функционирования подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел в складывающихся экономических условиях» (ред. от 2 августа 2012 г.) (документ опубликован не был; приказ получен автором в специальной библиотеке Восточно-Сибирского института МВД России).

<sup>2</sup> *Нижник Н. С.* Полицейская система как элемент правоохранительной системы современного государства // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: Материалы Международной научно-практической конференции, 19–20 сентября 2013 г. / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2013. С. 6–13.

<sup>3</sup> См., например: *Аврутин Ю. Е.* Государство и право. Теория и практика. М., 2009. С. 432.

<sup>4</sup> *Нижник Н. С.* Полицейская система – структурно-функциональный элемент правоохранительной системы государства // 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции 21 сентября 2012 года. Ч. 1. СПб., 2013. С. 10–22.

<sup>5</sup> *Нижник Н. С., Тагаев М. К.* Самоорганизация кыргызского общества: формы, традиции, нормативные основания // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 1. С. 32–36.

<sup>6</sup> *Нижник Н. С., Меньшикова Н. С.* Государственные органы и институты гражданского общества: формирование модели партнерских взаимоотношений по реализации правоохранительной функции российского государства // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2(36). С. 62–63.

<sup>7</sup> *О состоянии гражданского общества в Иркутской области.* 2009 г. – первая половина 2011 г.: Доклад Общественной палаты Иркутской области. Иркутск, 2011. С. 74–75.

<sup>8</sup> Вопросам общественного контроля в настоящее время юристами и социологами уделяется повышенное внимание. См., например: *Струсь К. А.* Государство и гражданское общество: проблемы правового взаимодействия в России. СПб., 2005; *Гриб В. В.* Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011; *Гриб В. В.* Правовые формы воздействия институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11; *Забралова О. С.* Общественный контроль в Российской Федерации. М., 2011; *Дмитриенко М. О.* Общественный контроль как элемент государственно-общественного управления // Руководитель бюджетной организации. 2012. № 12; и др.

<sup>9</sup> *Иваненко И.* Общественный контроль над органами власти в РФ: актуальные проблемы и перспективы развития // Стратегия Приднестровья. Информационно-аналитический портал о гражданском обществе // <http://strategiya-pmr.ru/?p=1191> (дата обращения: 10.02.2016).

<sup>10</sup> Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах. Одобрена Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 11 апреля 2014 года № 226 (ред. от 15.07.2015) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы» // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

*Н. А. Кулаков\**

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛИЦИИ И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫХ ПРАВ**

Интеллектуальная собственность, как правовая категория, нашла закрепление в конституциях большинства ведущих государств мира. Свобода творчества провозглашена Конституцией Российской Федерации в качестве одной из составляющих правового статуса личности. Данный факт определяет одним из приоритетных направлений государственной деятельности создание условий, направленных на реализацию интеллектуального потенциала каждого члена общества. Не вызывает сомнения тезис о том, что реализация интеллектуального потенциала отдельных россиян является залогом экономического и культурного процветания всей нации в целом.

На этом фоне все более возрастает актуальность разработки новых и модернизации уже существующих механизмов правовой защиты интеллектуальной собственности. Одним из таких механизмов является административная от-

---

\* *Кулаков Николай Андреевич* – преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

ветственность за нарушение авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также за незаконное использование средств индивидуализации товаров, предусмотренная соответственно ст. 7.12 и 14.10 КоАП РФ<sup>1</sup>.

Дела по вышеуказанным составам административных правонарушений рассматриваются судьями (ч. 1 ст. 23.1) на основании протоколов, которые, в частности, уполномочены составлять должностные лица полиции<sup>2</sup>. Анализ административной практики по ст. 7.12 и 14.10 КоАП РФ показывает, что данные правонарушения нередко пресекаются и документируются именно сотрудниками полиции<sup>3</sup>.

Вместе с тем, как показывает практика, дела по ст. 7.12 КоАП РФ возбуждаются преимущественно по факту выявления контрафактных экземпляров произведений и фонограмм. Административные правонарушения в области авторских и смежных прав, совершенные иным способом (воспроизведение музыкальных произведений, прокат кинематографических произведений, тираж литературных произведений в коммерческих целях с нарушением прав правообладателей и мн. др.) пресекаются значительное реже. Практика пресечения административных правонарушений в области патентного законодательства, предусмотренных ч. 2 ст. 7.12 КоАП РФ, практически отсутствует. При этом проводимые исследования демонстрируют, что анализируемые административные правонарушения обладают высокой степенью латентности, достаточно распространены и наносят значительный ущерб, как правообладателям, так и экономике государства в целом<sup>4</sup>.

К числу факторов, осложняющих пресечение и документирование правонарушений, посягающих на интеллектуальные права, следует, в частности, отнести следующие:

– сотрудники полиции не вправе провести плановую или внеплановую проверку индивидуального предпринимателя или юридического лица на предмет соблюдения законодательства об интеллектуальных правах<sup>5</sup>. Как следствие, затруднен сам факт выявления признаков административного правонарушения;

– самостоятельное выявление административных правонарушений в области законодательства об интеллектуальной собственности затруднено ввиду того, что для этого требуются доступ к информации о правообладателях, специальные познания в области культуры, науки и техники и т. д.

Учитывая вышесказанное, становится очевидным, что успешное применение мер административной ответственности в области интеллектуальной собственности во многом зависит от эффективности взаимодействия полиции с некоммерческими организациями, специализирующимися на защите интеллектуальных прав. К последним относятся организации, осуществляющие коллективное управление авторскими и смежными правами (в первую очередь – Российское авторское общество, Всероссийское общество интеллектуальной собственности), общественные организации, специализирующиеся на охране патентных прав (прежде всего, Всероссийское общество изобретателей и рационализаторов) и средств индивидуализации товаров.

В связи с этим, интересна немногочисленная правоприменительная практика, демонстрирующая результативность взаимодействия полиции с некоммерческими организациями. Из материалов дела № 5–268/14 следует, что в отдел ИАЗ УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербурга поступило заявление от председателя регионального отделения Всероссийского общества интеллектуальной собственности<sup>6</sup>. В заявлении указывалось, что руководитель ЗАО «СПБ Сеть пивных баров» осуществляет незаконное публичное исполнение музыкальных произведений. В ходе осмотра одного из помещений

ЗАО «СПБ Сеть пивных баров» установлено, что на момент осмотра руководство данного юридического лица действительно осуществляло публичное исполнение музыкальных произведений в целях создания комфортной обстановки для посетителей, то есть для увеличения оборота предприятия и получения прибыли. После завершения административного расследования дело было направлено в Петроградский районный суд г. Санкт-Петербурга, который вынес решение о привлечении руководителя ЗАО «СПБ Сеть пивных баров» к административной ответственности.

Данный пример в совокупности со всем вышесказанным демонстрирует, что применение мер административной ответственности за незаконное использование интеллектуальной собственности должно основываться на эффективном взаимодействии полиции с институтами гражданского общества. При этом, как отмечает И. Ч. Шушкевич, к числу существенных характеристик взаимодействия полиции и общества относится то, что именно полиция должна выступать инициатором в установлении взаимодействия с общественностью<sup>7</sup>.

В качестве вывода отметим, что интеллектуальная собственность является одной из составляющих фундамента экономического и культурного прогресса российского общества. Одним из способов защиты интеллектуальных прав является административная ответственность. В основе эффективного применения мер административной ответственности за нарушение интеллектуальных прав лежит принцип взаимодополнения государственно-властных полномочий полиции и функций некоммерческих организаций, созданных для защиты прав интеллектуальной собственности.

© Кулаков Н. А., 2016

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 9 марта 2016 года) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

<sup>2</sup> Приказ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 30 августа 2011 года № 1085 «Об организации деятельности территориальных органов ГУ МВД России по районам г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области на районном уровне, подразделений ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области по исполнению административного законодательства» // <http://www.consultant.ru/search/?q=%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%B7+%D0%B3%D1%83+%D0%BC%D0%B2%D0%B4+1085> (дата обращения: 17.01.2016).

<sup>3</sup> Анализ проводился на основе 50 судебных решений судов общей юрисдикции Москвы, Санкт-Петербурга, Нижегородской, Волгоградской, Ростовской областей методом свободной выборки за период с начала 2012 по конец 2015 гг. // <http://www.gcourts.ru> (дата обращения: 17.02.2014).

<sup>4</sup> Кулаков Н. А. Административно-правовое регулирование в сфере защиты прав патентообладателей: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ (ред. от 28 ноября 2015 года) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.

<sup>6</sup> Архив Петроградского районного суда г. Санкт-Петербурга. 2014 г. Дело № Б-268/14.

<sup>7</sup> См.: Шушкевич И. Ч. Из зарубежного опыта подготовки сотрудников правоохранительных органов. Челябинск, 1997.

## **ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ, УЧАСТВУЮЩИЕ В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА, – СТРУКТУРНЫЙ ЭЛЕМЕНТ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В современной практике охраны общественного порядка органы внутренних дел достаточно часто обращаются к помощи граждан. Формой привлечения граждан к охране общественного порядка является их участие в составе общественных объединения правоохранительной направленности (добровольные народные дружины, казачьи формирования и др.). Граждане вместе с сотрудниками полиции патрулируют общественные места, обеспечивают правопорядок при проведении массовых мероприятий, осуществляют иную помощь в правоохранительной деятельности.

Деятельность граждан по участию в охране общественного порядка в Российской Федерации регламентировано Федеральным законом от 2 апреля 2014 года № 44 «Об участии граждан в охране общественного порядка», в котором сказано, что участие граждан в охране общественного порядка – это оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах<sup>1</sup>.

Для участия в охране общественного порядка граждане могут объединяться в общественные объединения правоохранительной направленности, которые создаются по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка.

В целях содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам граждане, участвующие в охране общественного порядка вправе:

- 1) информировать органы внутренних дел (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку;
- 2) участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов;
- 3) участвовать в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов;
- 4) участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению<sup>2</sup>.

Граждане, достигшие возраста восемнадцати лет, вправе участвовать в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, создаваемых ими по месту жительства, нахождения собственности, работы

---

\* *Берёзкина Елена Николаевна* – заместитель начальника отдела делопроизводства и режима секретности Информационного центра ГУ МВД по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

или учебы в форме органа общественной самодеятельности без образования юридического лица.

Общественные объединения правоохранительной направленности могут участвовать в охране общественного порядка по месту их создания только после внесения в региональный реестр<sup>3</sup>.

Основными направлениями деятельности общественных объединений правоохранительной направленности являются:

- 1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;
- 2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений;
- 3) распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах<sup>4</sup>.

Решения о создании общественных объединений правоохранительной направленности принимаются гражданами на общем собрании по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы с уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования, территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Не могут быть участниками общественного объединения правоохранительной направленности граждане:

- 1) имеющие неснятую или непогашенную судимость;
- 2) в отношении которых осуществляется уголовное преследование;
- 3) ранее осужденные за умышленные преступления;
- 4) включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму;
- 5) в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;
- 6) страдающие психическими расстройствами, больные наркоманией или алкоголизмом;
- 7) недееспособные или ограниченно дееспособные по решению суда, вступившему в законную силу;
- 8) имеющие гражданство (подданство) иностранного государства.

Общественные объединения правоохранительной направленности при участии в охране общественного порядка имеют право:

- 1) информировать органы внутренних дел (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку;
- 2) оказывать содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам при их обращении в мероприятиях по охране общественного порядка<sup>5</sup>.

Общественные объединения правоохранительной направленности при участии в охране общественного порядка обязаны соблюдать законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, а также нормы, предусмотренные их учредительными документами.

Организации, в которых созданы общественные объединения правоохранительной направленности по месту работы или учебы граждан, в пределах своей компетенции могут предоставлять участникам этих объединений льготы и компенсации за счет собственных средств.

В завершение можно отметить, что граждане, участвующие в охране общественного порядка в составе общественных объединений правоохранительной направленности являются составной частью правоохранительной системы Российской Федерации. Нашу страну ожидает достаточно большое число массовых мероприятий, в том числе международного уровня в различных регионах. Обеспечить охрану общественного порядка в таких условиях силами одной только полиции не представляется возможным. Поэтому неотъемлемая часть обеспечения порядка на улицах будет привлечение граждан к данным мероприятиям. В этом отношении показателен пример опыта работы с общественными объединениями правоохранительной направленности Санкт-Петербурга. Если в январе 2015 г. в региональный реестр общественных объединений правоохранительной направленности были включены 28 организаций общей численностью 796 человек, то на конец года в городе действует 40 подобных организаций, объединяющих 3878 человек. Однако необходимо помнить, что охрана общественного порядка должна носить профессиональный и подготовленный характер, что подразумевает обучение представителей общественных объединений правоохранительной направленности. Согласно действующему законодательству, обучение данной категории граждан осуществляется сотрудниками полиции<sup>6</sup>, но было бы логично, если бы обучение проходило на базе образовательных учреждений МВД РФ. Образовательные учреждения МВД РФ имеют лицензии для обучения правоохранительной деятельности, а их педагогический состав обладает достаточными навыками для создания соответствующих программ обучения. Охрана общественного порядка – очень важный вид деятельности, связанный с обеспечением безопасности граждан и обучать этому должны образовательные учреждения, имеющие достаточный образовательный потенциал в данной области и выдавать, соответственно, документы об окончании обучения, подтверждающие соответствующий уровень качества полученных знаний, умений и навыков.

© Берёзкина Е. Н., 2016

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2 апреля 2014 года «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Российская газета 2014. № 77. 4 апреля.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Приказ МВД от 2 апреля 2014 года № 597 «Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

<sup>4</sup> Приказ МВД России от 18 августа 2014 года № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы и при оказании первой помощи» // Российская газета 2014. № 229. 8 октября.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 2 апреля 2014 года «Об участии граждан в охране общественного порядка».

<sup>6</sup> Приказ МВД России от 18 августа 2014 года № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы и при оказании первой помощи» // Российская газета 2014. № 229. 8 октября.

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА**

С первого дня своей независимости Казахстан встал на путь формирования правового государства и гражданского общества со всеми присущими ему атрибутами, что закреплено в статье 1 Конституции Республики. Казахстан высказался в поддержку общепризнанных принципов защиты прав человека, провозглашенных в Уставе ООН и Всеобщей декларации прав человека, посредством конституционного закрепления человека, его жизни, прав и свобод высшими ценностями государства. Раздел второй Конституции Республики Казахстан, включающий 30 статей, закрепляет систему прав и свобод человека и гражданина.

Одним из главных признаков правового государства, его социальной основой является развитое гражданское общество – открытое, демократическое, саморазвивающееся общество, в котором центральное место занимает человек, гражданин, личность, обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина, установление режима законности, взаимная ответственность государства и личности<sup>1</sup>. Интересы граждан реализуются через различные институты гражданского общества. В свою очередь, реализации потребности в продолжении рода, общении, духовном и физическом совершенствовании способствуют такие институты как семья, религиозные организации в рамках различных конфессий, образовательные и научные учреждения, творческие союзы, спортивные общества и т. д.

Нам хотелось бы особое внимание обратить на обеспечение прав одной из категорий граждан – детей, так как они не в состоянии самостоятельно защитить свои права и свободы, нарушаемые порой самими родителями ребенка или лицами, их заменяющими, а степень защищенности детей – главный индикатор цивилизованного общества и социальной направленности государственной политики.

Детство находится под защитой государства, для чего последовательно реализуются механизмы и формы защиты прав детей. В Республике Казахстан основными государственными органами по защите прав детей являются:

– Президент, который согласно Конституции является гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина;

– Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан (Омбудсмен);

– Комитет по охране прав детей, правоохранительные органы – органы прокуратуры, органы внутренних дел (в том числе местная полицейская служба – подразделения участковых инспекторов полиции, ювенальная полиция; уголовно-исполнительная система МВД РК) и судебная система, в частности Специализированные межрайонные суды по делам несовершеннолетних (ювенальные суды), органы опеки и попечительства. Также большую роль в защите прав детей играет множество неправительственных организаций.

---

\* *Капенова Карлыгаиш Нурлановна* – начальник учебно-методического отдела Карагандинской академии МВД Республики Казахстан имени Баримбека Бейсенова.

На наш взгляд, одним из главных приоритетов их деятельности должна выступать профилактика нарушений прав и свобод детей. В системе органов внутренних дел это является одним из основных направлений деятельности участковых инспекторов полиции, в том числе участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних, закрепленных за организациями образования (школьных инспекторов полиции). Именно они могут осуществлять профилактику нарушений прав ребенка со стороны членов семьи (в том числе в благополучной семье), педагогов, иных лиц, которые могут оказать негативное влияние на здоровье и развитие ребенка в целом. Участковый инспектор полиции должен обращать внимание на те условия, в которых живет, учится ребенок, чем занят во внеучебное время. Поскольку семья и школа являются одними из важных элементов гражданского общества, то можно отметить важное значение взаимодействия органов внутренних дел с этими институтами гражданского общества<sup>2</sup>.

В целях реализации рекомендаций 45-й сессии Комитета ООН по правам ребенка по запросу ДКР МВД Республики Казахстан автором данного тезиса статьи в 2009 году впервые был проведен мониторинг соблюдения прав детей в школах с участием ДВД – ДВДТ. По итогам была составлена аналитическая справка, а в целях повышения эффективности деятельности школьных инспекторов полиции (инспекторов ювенальной полиции), участковых инспекторов полиции были разработаны анкеты и методические рекомендации в сфере защиты прав ребенка, которые в настоящее время успешно используются и периодически дополняются.

Так, было предложено:

- в целях повышения уровня правовой культуры при проведении бесед с учащимися и педагогическим коллективом о правах ребенка в первую очередь ознакомить их с международными и нормативными правовыми актами Республики Казахстан, закрепляющими права ребенка (Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Конвенция о защите прав и свобод человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Конвенция о правах ребенка от 1989 г, Закон «О правах ребенка в Республике Казахстан» и др. нормативными правовыми актами);

- разъяснить учащимся содержание понятий «личная неприкосновенность», «обращение, унижающее человеческое достоинство», «физическое наказание», «личные права», «незаконный принудительный труд», «свобода исповедовать религию в рамках, установленных законами Республики Казахстан», «свобода пользования своей культурой, языком»;

- информировать школьников о государственных органах, осуществляющих защиту прав ребенка;

- при проведении бесед с педагогическими коллективами о правах ребенка обращать особое внимание на недопустимость физических наказаний и нарушения личной неприкосновенности;

- разъяснять учащимся школ, по каким причинам и каким образом дети попадают в сферу торговли людьми и подвергаются различным видам эксплуатации;

- поддерживать тесную связь с классными руководителями, руководством школы по вопросам обеспечения безопасности, соблюдения техники безопасности, санитарно-гигиенических норм, обратив внимание также на медицинское обслуживание, соблюдение гарантии бесплатного среднего образования;

– с целью проведения профилактических мер и контроля за соблюдением норм административного законодательства учащимися школ, поддерживать связь с их родителями по указанным вопросам;

– в целях выявления фактов нарушения прав ребенка родителями, усыновителями, опекунами или попечителями, представителями учреждений и организаций, на попечении которых находится ребенок, а также иными проживающими с ними близкими родственниками (братьями, сестрами, дедушками, бабушками и др.), необходимо проводить мониторинг, в том числе и благополучных семей, проводить профилактические беседы с родителями и лицами, их заменяющими;

– выявлять учащихся, которым родители (или лица, их заменяющие) запрещают посещать общеобразовательную школу или некоторые виды школьных предметов, устанавливать причины запрета и проводить беседы с родителями и лицами, их заменяющими;

– периодически проводить анонимное анкетирование школьников, исключив при этом влияние классных руководителей и руководства школы на учащихся во время проведения опроса с целью выявления фактов нарушения прав ребенка со стороны педагогов, законных представителей (родителей, усыновителей, опекунов или попечителей, представителей учреждений и организаций, на попечении которых находится ребенок или подросток), иных близких родственников (братьев, сестер, дедушек, бабушек);

– в случаях получения информации от учащихся о фактах применения физического насилия, угроз и других правонарушений в отношении них со стороны сотрудников ОВД необходимо информировать об этом соответствующие органы и должностных лиц.

В Казахстане также успешно реализуется правозащитный проект в отношении детей, находящихся в местах лишения свободы. В 2013 г. был принят Закон о создании национального превентивного механизма. Так, например, по информации Пресс-службы аппарата Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан в марте 2016 г. Омбудсмен посетил единственную в Казахстане воспитательную колонию для несовершеннолетних осужденных, находящуюся в г. Алматы<sup>3</sup>. В ходе визита он ознакомился с условиями проживания несовершеннолетних, обеспечением их прав, а также встретился с воспитанниками и его администрацией. В беседах с руководством колонии казахстанский Омбудсмен обратил особое внимание на необходимость тщательной работы по ресоциализации осужденных несовершеннолетних. Реализация комплекса мер, направленных на перевоспитание и формирование у каждого осужденного способности и готовности к включению после отбытия наказания в обычные условия жизни общества, где важным фактором успешной социальной адаптации осужденных является поддержание семейных связей, также является одним из главных направлений деятельности ОВД, а именно уголовно-исполнительной системы МВД Республики Казахстан, в том числе службы пробации в системе исполнения наказания.

В то же время, на наш взгляд, необходимо особое внимание уделять «группе риска» – категории детей, которые не посещают дошкольные учреждения. В этом случае выявление нарушений и восстановление прав ребенка, профилактика бытового насилия зависит только от добросовестного исполнения своих служебных обязанностей участковыми инспекторами полиции, проявления ими неравнодушия и высоких человеческих качеств, которым нужно быть

не только высококвалифицированным профессионалами, но и хорошими психологами, советчиками детям и их родителям.

Таким образом, сложившаяся система взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в принципе способна эффективно обеспечивать права детей, но требует дальнейшего совершенствования.

© Капенова К. Н., 2016

---

<sup>1</sup> Горбатов Н. А., Кучинский В. А. Общая теория права. Основные понятия и логические схемы: Учебное пособие. Минск, 1996. С. 23.

<sup>2</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. Учебник. М., 2004. С. 60.

<sup>3</sup> <http://www.ombudsman.kz> (дата обращения: 17.01.2016).

*В. П. Тимохов*<sup>27</sup>

## **СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ УЧАСТНИКАМ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ФОРМИРОВАНИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Конституцией РФ (ст. 1) Россия позиционируется как правовое государство, одним из признаков которого является развитое гражданское общество, являющееся частью социума, которая в результате своего развития от системы, управляемой государством, достигла уровня системы, управляющей государством, или хотя бы его эффективно контролирующей.

Но гражданское общество способно не только ограничивать властную деятельность государства, но и помогать ему в решении значимых для социума задач. Часто сознательная активность граждан проявляется в их участии в обеспечении общественного порядка и противодействии преступности. Наиболее распространенной формой такого участия является деятельность общественных объединений правоохранительной направленности – народных дружин. Взаимодействие с этим институтом гражданского общества и его поддержка являются принципом деятельности и обязанностью полиции<sup>1</sup>.

Потенциал современного российского гражданского общества в этом направлении деятельности существенен. Так, по состоянию на 1 июля 2015 г. в региональные реестры внесено 6,8 тыс. народных дружин общей численностью 143,3 тыс. человек. За 6 месяцев 2015 г. с помощью дружинников раскрыто 3154 преступления, выявлено 109,6 тыс. административных правонарушений, задержано 87 тыс. правонарушителей, из которых 1,9 тыс. – за совершение преступлений<sup>2</sup>.

Эти результаты явились следствием того, что после многолетнего перерыва и нескольких безуспешных законодательных попыток<sup>3</sup> наше государство наконец-то вернулось к нормативному регулированию деятельности негосударственных формирований по охране правопорядка: 2 июля 2014 г. вступил в силу Федеральный закон № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>4</sup>, который закрепил правовые условия добровольного участия граждан в охране общественного порядка, в поиске лиц, пропавших без вести. Статья 26 этого закона предусматривает возможность органов государственной власти и

---

<sup>27</sup> Тимохов Виктор Петрович – доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент.

местного самоуправления осуществлять материальное стимулирование и поощрение дружинников.

В разных регионах страны эта возможность реализуется по-разному. Так, администрация города Рязани 24 декабря 2014 г. приняла постановление № 6071, которым утвердило «Положение о премировании за активное участие в деятельности Народной дружины города Рязани». Им, в частности, определено, что денежная премия народного дружинника состоит из суммы фиксированной денежной премии в размере 700 руб. за проведенные в квартал три дежурства и дополнительной денежной премии с четвертого по пятнадцатое дежурство, размер которой высчитывается по специальной формуле.

В Санкт-Петербурге размер премии, присуждаемой ко Дню создания добровольных народных дружин (2 марта) составляет 20 тыс. руб., но их количество ограничено 60 премиями<sup>5</sup>. Правительство Санкт-Петербурга также осуществляет страхование жизни и здоровья дружинников, размер страховой суммы которого составляет 400 тыс. руб.<sup>6</sup>

Видимо, действенной социальной льготой будет являться установленное федеральным законом право дружинника на предоставление по месту работы ежегодного дополнительного отпуска без сохранения заработной платы продолжительностью до десяти календарных дней.

К сожалению, никаких других конкретных мер по материальному и моральному стимулированию, льготам и компенсациям федеральный закон не содержит. Законодательство советского периода содержало широкий перечень мер социальных гарантий и правовой защиты лицам, добровольно участвующим в охране общественного порядка в составе различных общественных объединений. Примером этому служат такие нормативные акты, как:

– Постановление СНК РСФСР от 25 мая 1930 г. «Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска»<sup>7</sup>;

– Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 2 марта 1959 г. № 218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране»<sup>8</sup>;

– Постановление Бюро ЦК КПСС по РСФСР, Совета Министров РСФСР от 30 марта 1960 г. № 435 «Об утверждении Положения о добровольных народных дружинах РСФСР по охране общественного порядка»<sup>9</sup>;

– Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 4 апреля 1962 г. «О применении мер административного взыскания за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника»<sup>10</sup>;

– Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 20 мая 1974 г. № 379 «О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка»<sup>11</sup>;

– Указ Президиума ВС СССР от 20 мая 1974 г. «Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка»<sup>12</sup>;

– Постановление Совета Министров РСФСР от 19 июля 1974 г. № 423 «О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин РСФСР по охране общественного порядка»<sup>13</sup>;

– Постановление Совета Министров РСФСР от 20 июня 1979 г. № 331 «О мерах по усилению роли добровольных народных дружин в обеспечении общественного порядка и борьбе с правонарушениями в РСФСР»<sup>14</sup>; и др.

Их анализ показывает, что государство мотивировало активную работу в ДНД как моральными, так и материальными поощрениями. Помимо стандарт-

ных моральных поощрений (объявление благодарности, вручение почетной грамоты, занесение на Доску почета и т.п.), члены добровольных народных дружин, особо отличившиеся в охране общественного порядка и борьбе с преступностью, награждались нагрудным знаком «Отличный дружинник», учрежденным Постановлением Совета Министров РСФСР от 6 июня 1967 г. № 410<sup>15</sup>. Если оценивать эту награду категориями сегодняшнего дня, ее можно рассматривать как государственную, так как награждали ею решениям Советов Министров автономных республик, исполнительных комитетов краевых, областных, Московского и Ленинградского городских Советов народных депутатов. До 1985 года почетным знаком «Отличный дружинник» были награждены десятки тысяч добровольцев. Для дружинников молодого возраста альтернативой и дополнением этой награды был нагрудный знак ЦК ВЛКСМ «За активную работу по охране общественного порядка», учрежденный 13 августа 1974 года. Серьезным материальным стимулом дежурства в ДНД была норма о предоставлении дополнительного оплачиваемого отпуска в размере до трех дней.

Дополнительные меры стимулирования участия граждан в обеспечении общественного порядка содержались в совместное постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 мая 1974 г № 423. Этим постановлением исполкомы районных, городских, поселковых и сельских Советов депутатов, трудящихся обязывались осуществлять руководство добровольными народными дружинами, повседневно направлять и контролировать деятельность дружин, обеспечивать соблюдение ими социалистической законности, принимать меры к организационному укреплению дружин, решать вопросы их материально-технического обеспечения. Кроме того, согласно этому постановлению, отличившимся дружинникам предоставлялись льготные путевки в дома отдыха и санатории, а также преимущественное право на получение жилой площади.

Естественно, изменившаяся экономическая парадигма российского государства не позволяет механически перенести на настоящее время все те меры социальных гарантий и материальных поощрений, действовавших в советский период нашей истории.

Тем не менее, изучение исторического опыта о стимулировании граждан за активное участие в охране общественного порядка и противодействии преступности позволит повысить эффективность и наступательность соответствующих институтов гражданского общества.

© Тимохов В. П., 2016

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Батрова Т. А.* Принципы деятельности полиции: проблемы закрепления и реализации // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2013. № 3. С. 3–6.

<sup>2</sup> См.: Протокол заседания Правительственной комиссии по профилактике правонарушений от 23 сентября 2015 г. № 3. – [https://mvd.ru/upload/site1/document\\_file/WnvORtYT6d.pdf](https://mvd.ru/upload/site1/document_file/WnvORtYT6d.pdf) (дата обращения: 09.02.2016).

<sup>3</sup> См.: *Тимохов В. П.* Гражданское общество в правоохранительном механизме России. Саарбрюккен, Германия, 2014. С. 38–56.

<sup>4</sup> *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2014. № 14. Ст. 1536.

<sup>5</sup> См.: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 4 февраля 2015 г. № 61 «О премии Правительства Санкт-Петербурга "За активное участие в охране общественного порядка в Санкт-Петербурге"» – <http://gov.spb.ru/law?d&nd=822404453&nh=0>. (дата обращения: 12.01.2016)

<sup>6</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 18 декабря 2014 г. № 1148 «О личном страховании народных дружинников, являющихся членами народной дружины и участвующих в ее составе в охране общественного порядка в Санкт-Петербурге» –

[http://gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2015/05/29/postan\\_spb\\_1148\\_18122014.pdf](http://gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2015/05/29/postan_spb_1148_18122014.pdf). (дата обращения 12.01.2016)

<sup>7</sup> Собрание узаконений РСФСР. 1930. № 25. Ст. 324

<sup>8</sup> Собрание постановлений правительства СССР. 1959. № 4. Ст. 25.

<sup>9</sup> Собрание постановлений правительства РСФСР. 1960. № 14. Ст. 56.

<sup>10</sup> Ведомости Верховного суда СССР.(далее – ВС СССР) 1962. № 14. Ст. 148.

<sup>11</sup> Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 249.

<sup>12</sup> Ведомости ВС СССР. 1974. № 22. Ст. 326.

<sup>13</sup> Собрание постановлений правительства РСФСР. 1974. № 21. Ст. 114.

<sup>14</sup> Свод законов РСФСР. 1988. Т. 8. С. 395.

<sup>15</sup> Постановление Совета Министров РСФСР от 6 июня 1967 г. № 410 «Об учреждении нагрудного знака «Отличный дружинник»» // Собрание постановлений правительства РСФСР. 1967. № 15. Ст. 72.

*П. И. Костогрызов\**

## ОБЩИННАЯ ПОЛИЦИЯ В СТРАНАХ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

То, что полицейская деятельность – прерогатива государственной власти – аксиома для большинства современных юристов. Однако до относительно недавнего по историческим меркам времени государство не обладало монополией на применение силы для охраны правопорядка. Значительную роль в осуществлении правоохранительных функций играли различные негосударственные институты. История знает многообразные формы частной полиции – от отрядов вооруженных рабов в древнеримских латифундиях, занимавшихся поимкой своих беглых товарищей по несчастью, до членов средневековых ремесленных цехов и купеческих гильдий, патрулировавших по ночам улицы европейских городов. И если для развитых государств это явление осталось в прошлом, то во многих странах «третьего мира» негосударственная полиция и в наши дни продолжает играть немалую роль в борьбе с преступностью.

К их числу относятся и некоторые страны Латиноамериканского региона, для которых характерны высокий уровень преступности и слабость государственного аппарата, неспособного эффективно контролировать всю национальную территорию и обеспечивать защиту граждан от криминала. Социум вынужден самостоятельно реагировать на вызовы, связанные со слабостью государства и ростом криминала. Единственным, помимо государства, универсальным общественным институтом, способным взять на себя выполнение этой задачи, является община. В той или иной форме общинные структуры существуют в большинстве латиноамериканских стран. В кризисные периоды, когда государство не справляется со своими функциями, происходит активизация их деятельности, иногда они вновь возникают даже в тех регионах, где, казалось бы, давно отошли в прошлое.

Одной из форм деятельности общин, восполняющей недостатки правоохранительной системы государства, является общинная полиция. Необходимо отметить, что этот термин в Латинской Америке объединяет два типа организаций, различных по своей природе. К первому типу относятся создаваемые

---

\* *Костогрызов Павел Игоревич* - старший преподаватель кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат исторических наук.

гражданами группы самообороны, не связанные с официальными органами власти (а иногда и противостоящие им). Второй тип – подразделения государственной полиции, работающие в тесном взаимодействии с гражданским населением. Общинной полицией в подлинном смысле являются только организации первого типа, именно о них и пойдет речь в докладе.

Наиболее известную организацию этого рода в Латинской Америке представляют перуанские сельские патрули. 29 декабря 1976 г. жители общины Куйумалька департамента Кахамарка на севере Перу собрались, чтобы обсудить меры по борьбе с преступностью в районе. В результате обсуждения было решено организовать силами местных жителей ночное патрулирование территории общины.

Так родились сельские патрули – крестьянские отряды самообороны, которые быстро распространились по всей Кахамарке, а затем и по другим департаментам северной части Перу. Они продемонстрировали высокую эффективность в борьбе не только с угонем скота – этим бичом крестьянского хозяйства – но и с другими видами преступлений, в том числе, такими особо опасными, как убийства, изнасилования, похищения людей. Скоро они взяли на себя и функции разрешения разного рода внутриобщинных конфликтов. Причем в тех местностях, где общины к этому времени уже перестали существовать, деятельность патрулей привела к их фактическому возрождению, а руководящие органы сельских патрулей стали играть роль институтов общинного управления. Власти Перу поддержали распространение этого опыта на другие департаменты страны, т. к. патрули оказались эффективны в борьбе не только с общеуголовной преступностью, но и с незаконными вооруженными формированиями маоистской группировки «Сендеро Луминосо», которая с начала 1980-х годов развернула партизанскую войну против правительства. Такая политика принесла положительный эффект: герилья была разгромлена и в настоящее время практически сошла на нет, уровень бытовой преступности также удается держать под контролем<sup>1</sup>. Сельские патрули продолжают играть важную роль в правоохранительной системе Перу. Их полномочия закреплены в действующей Конституции страны<sup>2</sup>.

Институты общинной полиции, подобные перуанским, существуют и в Колумбии. Самый известный пример – самооборона индейцев наса, живущих в департаменте Каука на юго-западе страны. Этот регион долгое время был (и в определенной степени остается) не только театром военных действий между правительственными войсками, партизанами и «парамилитарес», но также территорией, на которой разворачивался конфликт из-за земли между латифундистами и индейцами, и зоной активной деятельности наркомафии. Численность наса в районе компактного проживания составляет около 170 тыс. В ходе вооруженного конфликта они подвергаются нападениям со стороны всех его участников. В последние годы XX в. наса объединились в движение за права на землю и культурную автономию, одним из проявлений которого стало создание общинной самообороны (исп. *guardia indígena* – индейская охрана), представляющей собой скоординированную систему деревенских отрядов. Служба в них добровольная, руководство выборное. Охрана наса впервые громко заявила о себе в 2000 г. операцией по ликвидации лабораторий по производству кокаина. В дальнейшем она доказала свою эффективность в противостоянии не только наркомафии, но и партизанам и «парамилитарес». В частности, добровольцам не раз удавалось освободить похищенных различными НВФ людей. В настоящее время общинная охрана наса продолжает играть роль важного ста-

билизирующего фактора в зоне своего присутствия, поддерживая публичный порядок и предотвращая преступную активность<sup>3</sup>.

Одна из крупнейших стран Латинской Америки – Мексика – является и одной из самых криминализованных. Это объясняется не только общими для всего региона социально-экономическими проблемами, но и ее положением как пути транзита наркотиков и нелегальных мигрантов из стран «бедного Юга» в страны «богатого Севера». Ответом местного населения на разгул преступности и бессилие власти стало появление в середине 90-х гг. групп общинной полиции в ряде регионов страны<sup>4</sup>.

Наиболее известной структурой такого рода стала Общинная полиция штата Герреро. В настоящее время ее подразделения существуют более чем в семидесяти поселениях штата, объединенных в Общинную систему безопасности и правосудия. Ее деятельность координируется Исполнительным комитетом, состоящим из командиров отдельных отрядов. Всего в Герреро насчитывается около 800 общинных полицейских, которые избираются общими собраниями жителей деревень на годичный срок. Их служба безвозмездна и рассматривается как почетная общественная обязанность<sup>5</sup>.

Высокая эффективность работы общинной полиции Герреро признается исследователями, по оценке которых благодаря ей преступность в регионе снизилась в несколько раз<sup>6</sup>. Признают это и официальные власти, которые де факто активно сотрудничают с общинной полицией, несмотря на неопределенность ее статуса с точки зрения законодательства. Мексиканское государство пока не смогло выработать модель взаимодействия, которая бы устраивала обе стороны. Предложения «кооптации» в государственную полицейскую службу неприемлемы для автономных общинных органов, так как это ведет к фактическому превращению общинной полиции в придаток правительственного аппарата<sup>7</sup>.

Именно поиск своего места в национальной политической и правовой системе остается главной проблемой общинной полиции во всех латиноамериканских странах. Конфликты между общинной полицией и официальными властями везде развиваются примерно по одной схеме. Общинники обвиняют правоохранителей в бездействии, в том, что правонарушители, задержанные общинной полицией и переданные в руки правоохранительных органов, остаются безнаказанными и, оказавшись на свободе, вновь берутся за старое. В ответ общинные власти начинают самостоятельно наказывать пойманных преступников, получая в свой адрес от государства обвинения в самоуправстве.

Общинная полиция может существовать как самостоятельный институт, а не просто придаток государственных служб лишь как часть системы общинной юстиции. А значит для установления партнерских отношений государства и организованных общин в сфере поддержания правопорядка важно установление пределов общинной автономии и четкое разграничение полномочий общинных и государственных институтов. О необходимости этого давно говорит научное сообщество латиноамериканских стран, в последнее время это признают и официальные власти. Законодательство, регулирующее статус органов общинной юстиции, и в частности, общинной полиции, динамично развивается во многих странах региона, и в ближайшее время можно ожидать новых правовых реформ в этой сфере.

© Костогрызов П. И., 2016

---

<sup>1</sup> *Korsbaek L.* Los tipos de rondas campesinas en el Perú: tema con variaciones // <http://www.pacarinadelsur.com/home/indoamerica/158-los-tipos-de-rondas-campe>

sinas-en-el-peru-tema-con-variaciones (дата обращения: 25.01.2016); *Bazán Seminario C.* Estado plural de derecho. Bases para una redefinición del concepto Estado de derecho a la luz de la pluralidad jurídica. Lima, 2012; *Huamani G., Moscoso M., Urteaga P.* Rondas campesinas de Cajamarca // la construcción de una alternativa. Debate Agrario. Jul-Set 1988. P. 63–86; *Piccoli E.* El pluralismo jurídico y político en Perú: el caso de las Rondas Campesinas de Cajamarca. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. 2008. Issue 31. P. 27–41; *Piccoli E.* Las rondas campesinas y su reconocimiento estatal, dificultades y contradicciones de un encuentro: un enfoque antropológico sobre el caso de cajamarca; Perú, P. 93-113; *Yrigoyen Fajardo R.* Rondas Campesinas y desafíos del pluralismo legal en el Perú. P. 17-32.

<sup>2</sup> Constitución Política del Perú. 1993. A 149 // <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/constitucion> (дата обращения: 18.01.2016).

<sup>3</sup> *Sandoval Forero E. A.* La Guardia Indígena Nasa y el Arte de la Resistencia Pacífica. Bogotá, 2008.

<sup>4</sup> *Iturralde Blanco I.* Policías comunitarias del distrito Mixe: entre la resistencia y la oficialidad // I Congreso Internacional «Pueblos indígenas de América Latina, siglos XIX-XXI». Oaxaca, 2013.

<sup>5</sup> *Sierra M. T.* Construyendo seguridad y justicia en los márgenes del Estado: La experiencia de la policía comunitaria de Guerrero, México // VII Congreso de la RELAJU, Lima, Perú – <http://www.ibcperu.org/doc/isis/12654> (дата обращения: 23.01.2016).

<sup>6</sup> La rebelión ciudadana y la justicia comunitaria en Guerrero. México, 2014. 438 p.

<sup>7</sup> «Rechazamos cualquier intento gubernamental para oficializarnos, jamás nos subordinaremos al Estado», afirma policía comunitaria de Guerrero. // <http://www.cgtchiapas.org/noticias/rechazamos-cual>

quier-intento-gubernamental-para-oficializarnos-jamas-nos-subordin

aremos-al (дата обращения: 17.01.2016); *Mercado F., Gasparello G.* Policías comunitarias: ¿regulación o cooptación? // <http://www.jornada.unam.mx/2013/06/20/opinion/019a2pol> (дата обращения 23.01.2016).

**У. Т. Ходжаев\***

## **ОБРАЗОВАНИЕ УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН (1917–2011)**

В Таджикистане до присоединения к Российской империей вся полнота власти по сохранению и обеспечению общественного порядка возлагалась на миршабов и шабгардов<sup>1</sup>, которые подчинялись дивану мухтасиб и управления Сохиб хараса (управления полиции).

С присоединением к Российской империи на территории Средней Азии органы правопорядка в корне структурно были изменены. Принципиально изменилось и положение, регламентирующее сохранение и обеспечение общественного порядка. В районах северного Таджикистана с 1867 г. постепенно закреплялась российская система охраны и обеспечения общественного порядка, велась активная борьба с правонарушениями. Эта система сохранилась вплоть до конца 1917 г.<sup>2</sup>.

Правовым документом образования советской милиции в РСФСР стало изданное 28 октября 1917 г. по уполномочию Совета Народных Комиссаров постановление НКВД РСФСР «О рабочей милиции»<sup>3</sup>. Инструкция по уголовному розыску, разработанная в 1919 г.<sup>4</sup>, и в этом документе говорилось, что отделы уголовного розыска созданы для охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера<sup>5</sup>.

\* *Ходжаев Усмонбек Турабекович* – адъюнкт кафедры оперативно-розыскной деятельности Санкт-Петербургского университета МВД России.

В первые дни после свержения Бухарского эмира (2 сентября 1920 г.) 14 сентября 1920 г. съезд народных представителей Бухары провозгласил Бухарскую Народную Советскую Республику (далее – БНСР). Был сформирован состав Всебухарского Ревкома и Совет Народных Назиров (комиссаров). В соответствии с ним народным назиром внутренних дел был назначен М. Саиджанов. По приказу начальника Главного управления милиции Бухарской Народной Советской Республики от 24 декабря 1921 г. № 121 для борьбы с уголовными преступлениями был организован отдел Центрального Уголовного розыска при Главном управлении милиции<sup>6</sup>.

Первая собственная ведомственная инструкция по оперативной работе для подразделений уголовного розыска была утверждена 2 ноября 1921 г. В ней говорилось, что оперативный аппарат призван предупреждать и раскрывать преступления путем заблаговременного осведомления о предполагаемом преступлении и сбора сведений по уже совершенным преступлениям. Согласно этой инструкции секретные сотрудники делились на две части: первая – разведчики, входящие в состав уголовно-розыскных учреждений, второе – информаторов (осведомителей), которые не входят в состав уголовно-розыскных подразделений и работают добровольно, как вольнонаемные, получая вознаграждения (жалованье), в зависимости от важности сведений и потраченного ими труда.

О том, что начальники уголовного розыска того времени уделяли значительное внимание агентурному проникновению в преступную среду, свидетельствует перевод с немецкого и опубликование работы немецкого криминалиста В. Штиберта «Практическое руководство для работников уголовного розыска»<sup>7</sup>. Появляются и документы, регламентирующие вопросы обеспечения безопасности лиц, оказывающих содействие, и использования полученной с их помощью информации.

Например, Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета от 16 октября 1922 г. устанавливало, что секретные сотрудники ГПУ (агенты, осведомители) при слушании дела о преступлениях, ими раскрытых (то есть по которым ими были предоставлены агентурные сообщения), ни в коем случае не подлежат вызову в суд в качестве свидетелей<sup>8</sup>.

В органах НКВД на первоначальном этапе рекомендовалось привлечение в качестве агентов лиц из преступной среды.

В 1932 г. было организовано Главное управление милиции, ставшее впоследствии первым Союзным органом милиции. В Таджикской ССР при Главном управлении милиции имелись оперативно-розыскные отделы (оперативное, секретно-информационное и научно-технические отделения).

Для совершенствования работы была принята Инструкция о постановке оперативного учета антисоветских элементов, выявленных агентурной разработкой, утвержденная Народным комиссаром внутренних дел СССР<sup>9</sup>.

Во время Великой Отечественной войны правовое регулирование агентурной работы по-прежнему регулировалось ведомственными нормативными актами, такими как Постановление СНК СССР от 19 апреля 1943 г. за № 415-138 СС «О реорганизации Управления особых отделов НКВД СССР в Главные управления контрразведки НКО «СМЕРШ»».

В 1959–1960 гг. были приняты открытые нормативные документы, содержащие указание на возможность осуществления уполномоченными на то государственными органами оперативно-розыскной деятельности.

Так, в ст. 29 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик<sup>10</sup> указывалось, что на органы дознания возлагается принятие необходимых оперативно-разыскных мер в целях обнаружения признаков преступлений и лиц, их совершивших. Аналогичное положение было закреплено в ст. 118 принятого в 1960 г. Уголовно-процессуального кодекса РСФСР<sup>11</sup>.

Оперативно-разыскная деятельность по-прежнему регламентировалась секретными и совершенно секретными нормативными актами. Оперативно-разыскная деятельность органов милиции осуществлялась в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью»<sup>12</sup>.

Впервые упоминание о возможном негласном характере оперативно-разыскной деятельности появилось в Законе СССР от 6 марта 1991 г. «О советской милиции»<sup>13</sup>. Следует отметить, что в Республике Таджикистан с образованием СССР вопросы привлечения к содействию граждан в осуществлении ОРД, регулировались нормативными актами СССР и подзаконными актами министерств и ведомств СССР.

Первым нормативным актом по вопросам оперативно-разыскной деятельности и содействию граждан в Республике Таджикистан стал Закон Республики Таджикистан от 2 мая 1992 г. «О милиции»<sup>14</sup>.

Для решения вопросов оперативно-разыскной деятельности Верховный Совет Республики Таджикистан в законе «О милиции» (в ст. 11–12) закрепил за милицией право осуществлять в соответствии с законодательством оперативно-разыскные меры, в том числе привлекать граждан с их согласия к сотрудничеству; объявлять о назначении вознаграждения за содействия в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших; поощрять граждан, оказавших помощь милиции в выполнении иных возложенных на нее обязанностей. Этот же закон регламентировал содействие граждан органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность. Для решения вопросов оперативно-разыскной деятельности Верховный Совет Республики Таджикистан в законе «О милиции» (в ст. 11–12) закрепил за милицией право осуществлять в соответствии с законодательством оперативно-разыскные меры, в том числе привлекать граждан с их согласия к сотрудничеству; объявлять о назначении вознаграждения за содействия в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших; поощрять граждан, оказавших помощь милиции в выполнении иных возложенных на нее обязанностей. Этот же закон регламентировал содействие граждан органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность.

В своем выступлении на 9-й сессии первого созыва Маджлиси Оли по проекту Закона министр внутренних дел Республики Таджикистан Х. Х. Шарипов отметил, что «...практика борьбы с преступностью наглядно показала, что защита личности, общества и национальной безопасности государства от организованной преступности, использующей специальные приемы и методы, технические средства, специалистов для подготовки, совершения и сокрытия преступлений, без активного использования в уголовном процессе результатов оперативно-разыскной деятельности весьма и весьма затруднительна, а зачастую невозможна»<sup>15</sup>.

В выступлении министра было также отмечено, что «...принятие нового законопроекта «Об оперативно-разыскной деятельности» снимает всякие барьеры и противоречия, препятствующие сотрудникам органов внутренних дел,

осуществляющих оперативно-разыскную деятельность в реализации задач поставленных перед ними в области борьбы с преступностью в республике»<sup>16</sup>.

Указанные обстоятельства потребовали принятия адекватных правовых мер со стороны законодательной власти государства. Одной из них стало принятие закона Республики Таджикистан «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>17</sup>.

Первый Закон об ОРД был нормативным актом переходного периода и определил по времени принятие Конституции Республики Таджикистан в связи, с чем ему оказались свойственны существенные недостатки, в частности, определенная декларативность, неконкретность отдельных положений, ограничение возможностей оперативных служб, слабо проработанный механизм гарантий соблюдения прав и свобод граждан в оперативно-разыскной деятельности. Поэтому возникла необходимость внесения изменений и дополнений в названный Закон, приведения его в соответствие с Конституцией Республики Таджикистан, насущными потребностями практики.

Таджикские правоохранительные органы получили необходимую правовую базу, обеспечивающую должную организацию оперативно-разыскной деятельности и создающую условия для привлечения к содействию граждан, в том числе связанные с их правовой и социальной защитой в 1998 г.

Новый Закон Республики Таджикистан «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>18</sup> был наполнен новым содержанием, расширены задачи оперативно-разыскной деятельности, гарантирована социальная и правовая защита граждан, содействующих правоохранительным органам, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, его положения были приведены в соответствие с новой Конституцией Республики Таджикистан.

Следующей важной вехой явилось законодательное закрепление оперативно-разыскной деятельности 11 марта 2011 г. Этот закон более четко разъяснил специализации ОРД, закрепивший оперативно-разыскную деятельность и систему гарантий при проведении оперативно-разыскных мероприятий.

Таким образом, можем сказать, что анализ истории развития правового регулирования оперативно-разыскной деятельности и использования содействия граждан при ее осуществлении в советский и современный периоды, убедительно свидетельствует о невозможности полноценно бороться с преступностью без активного участия в этом процессе граждан, оказывающих содействие правоохранительным органам, и спецслужбам осуществляющим оперативно-разыскную деятельность.

В заключение следует отметить, что развитие правового регулирования оперативно-разыскной деятельности и осуществлялось органами при содействии граждан. К настоящему времени в Республике Таджикистан в целом сложилась достаточная нормативная правовая база, позволяющая, во-первых, некогда закрытый вид деятельности сделать прозрачным для населения в части его правового регулирования, и, во-вторых, поставить указанную деятельность на должную правовую основу.

© Ходжаев У. Т., 2016

---

<sup>1</sup> *История* отечественного государства и права: Учебник / Под ред. О. И. Чистякова. М., 2009; *Розикзода А. Ш.* История формирования и деятельности милиции в Таджикистане. Душанбе, 2004. С. 110.

<sup>2</sup> *Зоиров Д. М.* Таджикистан: от государства Саманидов до суверенной государственности. Душанбе, 2003. С. 10.

- 
- <sup>3</sup> Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1917. № 1. Ст. 5.
- <sup>4</sup> Оперативно-розыскная деятельность: Учебник / Под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, А. Ю. Шумилова. М., 2001. С. 24.
- <sup>5</sup> Органы внутренних дел Российской Федерации: В 2 т. Т. 2. М., 2002. С. 94–95.
- <sup>6</sup> Джалилов Т. А. Страницы истории милиции Хорезма и Бухары. (Историко-правовой очерк). Ташкент, 1970. С. 31.
- <sup>7</sup> Штиберт В. Практическое руководство для работников уголовного розыска. М., 1925.
- <sup>8</sup> Коровин В. В. История отечественных органов безопасности: Учебное пособие. М., 1998. С. 25, 137.
- <sup>9</sup> Оперативно-розыскная деятельность: Учебник / Под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, А. Ю. Шумилова. М., 2001.
- <sup>10</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1959. № 1. Ст. 15.
- <sup>11</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592.
- <sup>12</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 12. С. 319.
- <sup>13</sup> Там же.
- <sup>14</sup> Закон Республики Таджикистан от 2 мая 1992 года «О милиции» // Ведомости Верховного Совета Республики Таджикистан. 1992. № 12. Ст. 208.
- <sup>15</sup> Косимов С., Абдухаликов У. А., Розикзода А. Ш. Деятельность органов внутренних дел Республики Таджикистан в годы независимости: В 2 т. Т. 1. Душанбе, 2006. С. 233–235.
- <sup>16</sup> Там же.
- <sup>17</sup> Постановление Верховного Совета Республики Таджикистан от 28 декабря 1993 года «О введении в действие Закона Республики Таджикистан «Об оперативно-розыскной деятельности в Республике Таджикистан» // Ведомости Верховного Совета Республики Таджикистан. 1994. № 3–4. Ст. 69.
- <sup>18</sup> Закон об оперативно-розыскной деятельности в РТ (ОРД) // Садои мардум. 1998. 25 июня.

---

---

*Раздел IV*  
**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА  
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

---

---

*Д. И. Раскин\**

**ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА  
В СИСТЕМЕ ИНСТИТУТОВ  
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Охрана общественного порядка – одна из древнейших и важнейших функций государства. Однако централизованное управление осуществлением этой функции должностными лицами и учреждениями на местах далеко не сразу вошло в систему центральных учреждений России. Процесс включения этого управления в систему центрального отраслевого управления совпадает с процессом становления и дальнейшего развития того «регулярного государства», которое было создано Петром I и окончательно установилось при его преемниках.

Петр I называл полицию (это слово вошло в государственную терминологию именно при нем) «душой гражданства». Но, во-первых, под полицией он подразумевал весь комплекс благоустройства и местного управления (минус финансы и минус военные и внешнеполитические дела), во-вторых, при нем была сделана лишь первая попытка (и то в столицах) создания специализированных учреждений, ведавших полицией (с 1718 г. генерал-полицеймейстера в Петербурге и обер-полицеймейстера в Москве с канцеляриями полицеймейстерских дел при них). После смерти Петра петербургская полицеймейстерская канцелярия стала именоваться главной<sup>1</sup>. Она находилась в непосредственном ведении Кабинета министров. В 1743 г. в 23 губернских и провинциальных городах были созданы полицеймейстерские конторы, возглавлявшиеся полицеймейстерами и подчинявшиеся Главной полицейской канцелярии и генерал-полицеймейстеру. Но компетенция этих контор была довольно узкой, многие полицейские функции оставались за губернаторами и воеводами. Соответственно, и власть генерал-полицеймейстера была ограничена и не шла ни в какое сравнение с обширными полномочиями, например, генерал-прокурора. С начала 1760-х годов число местных полицейских учреждений сократилось, а оставшиеся попали в подчинение губернаторов и воевод. Первая попытка создания полицейского ведомства, объединявшего центральное управление и местные учреждения, оказалась недолговечной.

Среди учрежденных при Петре I и при его наследниках коллегий места коллегии, которая бы ведала полицией (или – в более широком смысле – внут-

---

<sup>\*</sup> *Раскин Давид Иосифович* – профессор кафедры источниковедения истории России Института истории Санкт-Петербургского государственного университета, доктор исторических наук.

ренными делами) не нашлось. Так что, даже если согласиться с некоторыми исследователями, называвшими Российскую империю полицейским государством<sup>2</sup>, это было полицейское государство с отсутствующим центральным органом управления полицией.

Екатерининская губернская реформа, упразднившая большинство коллегий, создала в то же время стройную систему местных учреждений охраны общественного порядка, подчиненных губернаторам и наместникам. Правовую основу деятельности полиции создал Устав благочиния. Но отсутствие центральных органов отраслевого управления отрицательно сказывалось на эффективности всей государственной машины.

В ходе создания министерской системы управления выделение «внутренних дел» и включение в них полиции произошло не сразу. Среди функций учрежденного (по образцу Франции) МВД преобладали хозяйственные функции и лишь затем «спокойствие и благочиние». В 1810 г. «устройство внутренней безопасности» было передано во вновь учрежденное Министерство полиции, а на долю МВД (наряду с Министерством финансов, Государственным казначейством, Государственным контролем, Главным управлением путей сообщения и даже Министерством народного просвещения) была оставлена «Государственная экономия». И лишь в 1819 г. Министерство полиции было присоединено к МВД, из которого в Министерство финансов перешла часть экономических функций. Но, начиная с 1802 г., МВД были подчинены гражданские губернаторы (а косвенно и органы дворянского сословного самоуправления), что объективно ставило это ведомство во главе местного административно-полицейского управления.

Характерной особенностью России (как, впрочем, и ряда других европейских государств) было отделение полиции как органа охраны общественного порядка от политического сыска, в XVIII в. остававшегося функцией «тайных» канцелярий и экспедиций, а с 1826 г., после ряда не совсем удачных опытов (в виде Комитета охранения общей безопасности, Особенной канцелярии Министерства полиции, а затем МВД), ставшего главной задачей III отделения Собственной его императорского величества канцелярии.

Это отделение, несмотря на многофункциональность МВД (в ведении которого было местное хозяйство, сословное и городское самоуправление, здравоохранение, управление иностранными исповеданиями, государственной статистикой, а затем почтами и телеграфами, гражданским строительством и, наконец, цензурой), определяло не самое влиятельное положение министра внутренних дел среди других министров и главноуправляющих. Впрочем, степень влияния отдельных министров в разное время во многом зависело от личности данного министра.

Упразднение III отделения и создание единого Департамента полиции означало отказ от чрезвычайных, не укладывавшихся в министерскую систему органов власти, подчиненных непосредственно императору и тесно связанных с феодальным принципом личного поручения и личного вмешательства монарха в государственное управление. Это можно считать признаком дальнейшего продвижения Российской империи по пути модернизации государственного устройства. В то же время сохранение функций упраздненного III отделения в рамках МВД привело – в условиях общего кризиса самодержавия – к перегрузке МВД многочисленными и весьма сложными задачами.

Значительно повысилась роль министра внутренних дел, но в то же время его фигура стала более одиозной в глазах оппозиционной части общества. Во-

просы государственной безопасности стали приобретать все большее значение в деятельности МВД, нередко в ущерб поддержанию общественного порядка и другим функциям Министерства. Но одновременно объединение управления всеми видами полиции в одном департаменте способствовало усилению специализации в полиции и даже в известной мере повышению профессионального уровня полицейских чинов.

Революционные события 1905–1907 гг. неизбежно привели к усилению карательных функций МВД. Но наряду с борьбой с революционным движением, делались серьезные шаги по укреплению аппарата полиции, по борьбе с уголовной преступностью. Принимались меры и к повышению образовательного уровня и профессиональной подготовки чинов городской полиции. Это отвечало объективным потребностям стремительно модернизирующегося, урбанизирующегося российского общества. Однако эти процессы отставали от чрезвычайно высоких темпов социально-экономического развития страны, а финансирование органов полиции оставалось недостаточным. Препятствовал успешной деятельности полиции, в том числе и по борьбе с уголовной преступностью, сохранявшийся и постоянно возраставший в предреволюционные годы антагонизм между обществом и МВД. А деятельность МВД, даже объективно направленная на обеспечение охраны общественного порядка в интересах всего общества, встречала сочувствие и поддержку лишь со стороны крайне правых организаций, достаточно одиозных, а нередко и криминальных по способам своего поведения и по настроениям большинства своих членов.

В составе «объединенного правительства» после 1905 г. министр внутренних дел играл, как правило, ведущую роль, но политизированность этой должности и недостатки координации всего правительства (и тем более взаимодействия правительства с представительными учреждениями) отрицательно сказывались на эффективности полиции в системе государственного управления Российской империей.

© Раскин Д. И., 2016

---

<sup>1</sup> *Санкт-Петербургская столичная полиция и градоначальство: Краткий исторический очерк.* СПб., 1903. С. 7–8, 25.

<sup>2</sup> *Raef M. The Well-Ordered Police-State: Social and Institutional Change through Law in the Germanies and Russia: 1600-1900.* London; New Haven: Yale University Press, 1983.

Сравнить: *Раскин Д. И. Российская империя XIX – начала XX века как система государственных учреждений, службы, сословий, государственного образования и элементов гражданского общества.* Lewiston; Queenston; Lampeter: The Edwin Mellen Press, 2001.

*К. Л. Яковлев\**

## **КОМИТЕТ МИНИСТРОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА**

Развитие государственного аппарата Российской империи в первой половине XIX в. отражает процесс поиска оптимальной модели управления в условиях изменения социально-экономических условий существования государства.

---

\* *Яковлев Константин Леонидович* – заместитель начальника кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России (Москва), кандидат юридических наук, доцент.

Манифест от 8 сентября 1802 г., основываясь на принципе разграничения отраслей управления, принятого еще Петром I, выделил восемь самостоятельных министерств: военное, морское, иностранных дел, внутренних дел, коммерции, финансов, юстиции, народного просвещения. Согласно п. XV все министры были по должности членами Комитета министров, а также должны были присутствовать на заседаниях Правительствующего Сената. При этом каждый министр наделялся правом законодательной инициативы (п. X). Заседания Комитета министров могли проходить при присутствии не менее 5 министров, включая того по части которого рассматривается дело. Министры собирались, как правило, один раз в неделю для рассмотрения дел текущего управления.

В 1805 г. из-за отъезда императора за границу в связи с военными действиями, возникла необходимость дополнительно регламентировать деятельность Комитета министров. Изданные по этому случаю правила, закрепляли сложившийся порядок работы Комитета министров и определяли его чрезвычайные полномочия на период отсутствия императора в столице. При этом из анализа текста этих правил видно, что они устанавливались на неопределенный срок и должны были продолжить действовать и по возвращении Александра I. В п. 2 определялось, что каждый из министров, начиная по старшинству, будет в течение двух недель по очереди председательствовать в комитете, «равно как и во всякое время, когда Его Величество не изволит присутствовать в комитете»<sup>1</sup>. При этом остальные министры обязаны были накануне заседаний присылать председательствующему те записки, которые они предполагают на нем рассмотреть.

Рассмотрению комитета подлежали дела:

«1) по которым министр обязан подносить Его величеству всеподданнейшие доклады;

2) из текущих те, которые угодно будет государю императору особым повелением к этому назначить,

3) которые министр, для разрешения собственных сомнений, сочтет за нужное туда представить».

Кроме обычной компетенции, на период отсутствия императора п. 8 указывал, что «во время отсутствия Его Императорского Величества из С-Петербурга, по делам, которые зависят единственно от высочайшего разрешения, и министр без оного к исполнению нужных мер приступить не имеет власти», а промедление может быть «сопряжено с важным вредом», Комитет по рассмотрению данного вопроса мог дать разрешение министру приступить к немедленному исполнению и безотлагательно донести о том императору. При этом члены Комитета несли солидарную ответственность за принятое решение.

Вдохновителем новой реформы органов центрального управления стал М. М. Сперанский. При этом, по плану М. М. Сперанского, Комитет министров должен был перестать существовать как орган чрезвычайного управления. Все вопросы должны были рассматриваться либо в Государственном совете, если речь шла о принятии новых узаконений, либо в Сенате, если дело касалось толкования действующих законов и обеспечения «законности в области управления». На практике, после удаления М. М. Сперанского, Комитет министров не только сохранил свои позиции, но и расширил круг своего ведения. Согласно «Общему учреждению министерств», разработавшемуся М. М. Сперанским, все дела, выходящие за пределы компетенции министров, как те, который могли быть разрешены на основании действующих законов, так и те, которые требовали отдельного разрешения силой монаршей власти, должны были вносить-

ся на рассмотрение в Сенат. Правовая действительность второго десятилетия XIX в. предала забвению данную норму и был установлен новый порядок, согласно которому дела, подлежащие решению на основании действующих законов вносились в Сенат, а дела требующие высочайшего разрешения, которые, как правило, и являлись наиболее важными в Сенат не поступали, а рассматривались в Комитете министров. Благодаря этому обстоятельству, идущему в разрез с преобразовательными планами М. М. Сперанского, Комитет министров остался постоянно действующим и необходимым элементом государственного механизма и вошел логичным звеном в общую систему высших учреждений Российской империи.

Упадку положения Сената способствовали его состав и организационное устройство. В первой половине XIX в. Сенат представлял собой совокупность ряда полусамостоятельных учреждений – департаментов, общих собраний и других учреждений, скрепленных главенством стоявшего над Сенатом генерал-прокурора, который со времени возникновения министерств был одновременно министром юстиции. Во главе каждого департамента стоял обер-прокурор; председательствовал в департаменте первоприсутствующий. В состав каждого департамента входили несколько сенаторов, назначаемых царем главным образом из престарелых высших чиновников, а также генералов, что превращало его в своеобразную богадельню.

Возвышение А. А. Аракчеева, его вхождение в Государственный совет, а затем и в Комитет министров сделало последний, по мнению А. С. Алексеева, «послушным орудием и самым удобным органом для личного влияния на правительственные дела»<sup>2</sup>. Если в основе преобразований М. М. Сперанского лежала идея реализации принципа законности, то Аракчеев «ненавидел все, что могло стеснять его и предписывать ему законом определенные пути». Власть Аракчеева заменила коллегиальные начала в управлении. Министры потеряли связь с императором, так как их личные доклады в этот период почти полностью прекратились. Они обращались в Комитет министров, в котором властвовал Аракчеев, и уже через него восходили к императору.

Нормативно особые полномочия Комитета министров были закреплены указом правительствующему Сенату 20 марта 1812 г., согласно которому на период отсутствия императора Александра I в столице учреждался Комитет министров «с особенною властью по всем вообще делам государственного управления»<sup>3</sup>. Согласно этому документу в состав данного органа стали входить не только министры и их товарищи, но особо назначаемый председатель, главнокомандующий в столице и председатели департаментов Государственного совета. Компетенцию Комитета составили, как и прежде, дела, требующие «общего соображения» или содействия нескольких министерств, а также те, обстоятельства которых вызывают сомнения министра. Также комитет обязан был принимать решения по делам, превышающим полномочия конкретного министра или требующих доклада императору. Такие дела тем не менее в форме положений должны были докладываться императору, и только после высочайшего повеления приводится в исполнение. Однако, «в случаях нетерпящих отлагательства, приводить их в исполнение под общию всех членов Комитета ответственностью, и о сем немедленно доносить Его Императорскому Величеству».

Определяя порядок деятельности комитета, указ устанавливал, что он будет собираться дважды в неделю в одиннадцать часов утра в Зимнем дворце, один раз по вторникам, а другой раз по усмотрению председателя. В чрезвычайных случаях могли проводиться и дополнительные заседания.

Данные правила определяли компетенцию и порядок деятельности данного органа на протяжении всего дореформенного периода. Однако в период правления императора Николая I Комитету министров, кроме текущих вопросов, могли поручаться особые административные задачи, столь разнородные, что невозможно определить между ними какую-либо естественную связь. Они поручались в разное время и по различным поводам, когда возникала необходимость в достаточно компактном и негласном органе для выработки чрезвычайных мер.

Сформировавшаяся система высших органов государственного управления исходила из принципа разделения властей, сформулированного М. М. Сперанским во «Введении к уложению государственных законов», где он определял «три силы», которые «движут и управляют государством: законодательная, исполнительная и судная»<sup>4</sup>. Хотя его план и не был реализован в полном объеме, проведенный анализ позволяет утверждать, что персональный состав этих органов во многом совпадал. Так, министры по своей должности являлись и членами Комитета министров, и входили в Государственный совет и должны были присутствовать на заседаниях Правительствующего Сената. Многие сенаторы были назначены императором в состав Государственного совета, а председатели департаментов последнего с 1812 г. являлись членами Комитета министров. Таким образом, хотя при подготовке реформ предпринимались попытки законодательного разграничения ветвей власти, на практике это не удалось. Аналогичная ситуация складывалась и на местном уровне, где губернатор по должности являлся членом более 15 учреждений и комитетов<sup>5</sup>.

Формированию такого положения на наш взгляд способствовал ряд факторов. Во-первых, отсутствие развитой системы доступного образования не позволяла иметь достаточное количество подготовленных управленческих кадров для формирования быстро развивающегося в условиях формирования капиталистического уклада в экономике бюрократического государственного аппарата. Во-вторых, данный период характеризуется борьбой двух тенденций в организации государственного аппарата: единовластия и коллегиальности. Эти взаимоисключающие начала в организации государственного управления попеременно преобладали в исследуемый период, что приводило как к созданию должностей с персональной властью и персональной ответственностью (министры<sup>6</sup>, губернаторы<sup>7</sup>), так и к формированию коллегиальных органов, призванных остановить злоупотребление этой властью (Комитет министров<sup>8</sup>, советы министерств<sup>9</sup>, губернские правления<sup>10</sup>).

© Яковлев К. Л., 2016

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е (далее – ПСЗ-1). Т. XXVIII. № 21 896.

<sup>2</sup> Алексеев А. С. Русское государственное право: конспект лекций. М., 1897. С. 309.

<sup>3</sup> ПСЗ-1. Т. XXXII. № 25 044.

<sup>4</sup> Антология мировой правовой мысли: В 5 т. Т. 4. М., 1999. С. 448.

<sup>5</sup> Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах: История государственного управления в России (IX–XIX вв.). М., 2014. С. 150.

<sup>6</sup> ПСЗ-1. Т. XXVII. № 20 406, Т. XXXI. № 24686.

<sup>7</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (далее – ПСЗ-2) Т. XII. № 10 303.

<sup>8</sup> ПСЗ-1. Т. XXXII. № 25 044.

<sup>9</sup> Российский государственный исторический архив. Ф. 1281. Совет министра внутренних дел.

<sup>10</sup> ПСЗ-1. Т. XXXIX. № 30 116; ПСЗ-2. Т. XX. № 18 580.

## ПЕРВЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ СЕНАТА КАК ВЫСШИЙ ОРГАН АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

«Учреждение Правительствующего сената» регламентировало предмет ведения его первого департамента<sup>1</sup>. Его основные функции: 1) по обнародованию законов; 2) по изданию административных распоряжений; 3) по делам управления подчиненными местами; 4) по делам административной юстиции<sup>2</sup>. В компетенцию последней категории входили дела: а) дела, поступающие в Правительствующий сенат из губернских по крестьянским делам присутствий по представлениям сих мест или по жалобам частных лиц, общественных и правительственных учреждений; б) дела о нарушениях в земских собраниях законного порядка выборов; в) дела по жалобам на определения земских собраний при производстве выборов мировых судей; г) жалобы на губернаторов за исключение из списков присяжных заседателей и на временные комиссии за неправильное включение в эти списки; д) дела о предании суду, удалении от должности и подтверждении административным взысканиям должностных лиц, состоящих в государственной и общественной службе, равно о подвержении сих лиц ответственности за вред и убытки, когда сии дела по существующим законам подлежали представлению на окончательное утверждение I-го департамента Сената или когда они поступают на рассмотрение Сената по жалобам и прошениям, в законном порядке принесенным и многие другие вопросы<sup>3</sup>.

Таким образом, первый департамент Сената разрешал возникавшие в разных местах и между разными органами управления «недоумения и затруднения» в образе исполнения, споры и пререкания о власти и являлся высшим средством для всех жалоб частных лиц и общественных установлений на администрацию по поводу сомнений в закономерности ее актов, то есть, по заключению видного административиста И. Т. Тарасова, воплощал функции *административной юстиции*<sup>4</sup>. Первый департамент рассматривал дела о жалобах на органы и чиновников не выше губернского уровня, не рассматривал жалобы на министров или правительственные учреждения на местах (например, полицейские).

Организационное устройство первого департамента – стандартное для Сената – присутствие и канцелярия. Присутствие состояло из сенаторов (присутствующих или не присутствующих в департаментах). Сенаторы первого департамента назначались именными указами царя: предложения министров поступали министру юстиции (иногда – прямо царю), а министр юстиции формально представлял кандидатов царю. Интересно, что в законе не было требования к их образовательному цензу. В числе сенаторов первого департамента (как, кстати, и других несудебных департаментов) могли быть и чиновники, не имевшие юридического образования. Формальным условием было состояние в числе чиновников не ниже III класса (ст. 5 Учреждения Правительствующего Сената далее – Учреждения Сената), хотя и это препятствие легко преодолевалось одновременным назначением сенатором и в тайные советники. Они, в отличие от сенаторов кассационных департаментов, могли занимать и другие гос-

---

\* Краковский Константин Петрович – профессор кафедры государственного управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), доктор юридических наук, доцент.

ударственные должности. Важно отметить, что сенаторы первого департамента, как и других административных департаментов Сената, *не пользовались несменяемостью*.

Система сенатского делопроизводства была заложена еще именованным указом 8 сентября 1802 г. «О правах и обязанностях Сената» с последующими изменениями в «Учреждении правительствующего сената» (см. Свод законов 1832, 1842 и 1857 г издания. Ст. 3–133<sup>5</sup>). Огромное количество жалоб частных лиц в Сенат и присущая им обычная безграмотность и хаотичное изложение сути вызвали необходимость урегулирования в Законе правила о порядке написания и подачи жалоб и прошений в первый и второй департаменты Сената (Закон 30 апреля 1885 г.)<sup>6</sup>.

Делопроизводство в первом департаменте отличалось необыкновенной медленностью, было крайне формальным, что плодило переписку; дело проходило очень долгий путь<sup>7</sup>. Коллегиальный порядок рассмотрения дел предполагал обязательную подготовку вопроса (дела) к слушанию. Канцелярия первого департамента готовила дело к докладу, требовала в необходимых случаях мнение соответствующего министра, собирала справки составляла обстоятельную записку; чтобы члены присутствия могли заранее изучить суть дела, записка передавалась им за одну–две недели до заседания (ст. 61, 64, 67, 71 Учреждения Сената).

Как правило, заседания в первом департаменте проводились по понедельникам, раз в неделю. Кворум – не менее трех сенаторов в присутствии. При отсутствии кворума обер-прокурор мог приглашать в заседание сенатора из другого департамента (ст. 77 Учреждения Сената), хотя Закон, в принципе, обязывал сенаторов являться в заседание (ст. 43 Учреждения Сената). В заседаниях участвовали с правом голоса представители высшей бюрократии – генерал-губернаторы при рассмотрении дел по их губернии, министры и главноуправляющие, некоторые должностные лица Военного министерства, МВД, Минфина, Морского министерства. Министры могли подавать свои соображения (заключения) по делу для сенаторов. Их мнения исчислялись в общем счете голосов сенаторов (ст. 132 Учреждения Сената). Интересно, что никому в присутствии Сената не дозволялось «иметь разговоров о делах посторонних, не касающихся службы Императорского Величества» (ст. 44 Учреждения Сената).

Порядок рассмотрения дела был следующим. Обер-секретарь или сенатор докладывал дело, затем зачитывал записку. После этого ставились вопросы по важнейшим обстоятельствам дела и собирались ответы каждого сенатора на каждый вопрос. Если мнения изначально совпадали – принималась резолюция, если нет – начинался диспут, то есть дело обсуждалось сенаторами и голосовалась резолюция.

Особая роль в рассмотрении дел в первом департаменте принадлежала прокуратуре – каждое дело согласовывалось с обер-прокурором, который, в случае согласия с решением, помечал «читал». Если не был согласен, направлял дело в общее собрание. Но до переноса дел в общее собрание обер-прокурор представлял сенаторам так называемое согласительное предложение – краткую справку, в которой отмечалось факт разногласия сенаторов, либо несогласие обер-прокурора с определением и излагалось предлагаемое обер-прокурором обоснованное решение (ст. 100 Учреждения Сената), склонял сенаторов, принимавших участие в рассмотрении данного дела к единогласному решению. После этого проводилось голосование. По итогам рассмотрения дела составлялось определение.

Первоначально решение сенаторов должно было быть единогласным, при несогласии хотя бы одного дело переходило в общее собрание (ст. 94 Учреждения Сената). Но по Закону 28 мая 1869 г. менее важные дела могли решаться большинством в  $\frac{2}{3}$  голосов<sup>8</sup> (по жалобам на присутственные места и на должностных лица административного ведомства, так и по представлениях сих мест) решаются большинством в  $\frac{2}{3}$  наличных сенаторов (ст. 95 Учреждения Сената). Если собрали  $\frac{2}{3}$ , и это мнение совпадало с мнением обер-прокурора, рассмотрение завершалось. В противном случае дело переносилось в Общее собрание первого и кассационных департаментов Сената (Первое общее собрание) (ст. 105 Учреждения Сената). Надзор за его деятельностью принадлежал непосредственно министру юстиции, а наблюдение за канцелярским порядком осуществлял один из обер-прокуроров<sup>9</sup>.

Первый департамент и общее собрание могли рассматривать жалобу как в кассационном порядке – усмотрев нарушение, отменяли постановление административного органа и возвращали на новое рассмотрение, а могли рассмотреть дело и по существу.

Но обязательным кассационный порядок был в трех случаях: 1) по действиям администрации в условиях специальных режимов (усиленная или чрезвычайная охрана – после 1881 г.); 2) о правах службы должностных лиц, в связи с увольнением по п. 3 Устава о службе, который давал администрации широкое поле для усмотрения; 3) в делах об утверждении торгов, поступающих не по частной жалобе, а по рапорту администрации (по частной жалобе мог и по существу)<sup>10</sup>.

Производство дел в первом департаменте и Общем собрании носило закрытый, канцелярский характер («административную юстицию» называли «кабинетная юстиция»), частные лица, заинтересованные в деле, не принимали участия, им не было дано даже право давать пояснения по делу. Однако имело место «рукоприкладство» (право участвующих в деле лиц и их поверенных знакомиться с запиской канцелярии и делать к ней замечание), а также право подавать дополнительные прошения. В ответ на критику со стороны прессы непубличности заседаний первого департамента законодатели ссылались на общероссийскую традицию, когда заседания в административных учреждениях, даже коллегиальных, были закрыты для широкой публики<sup>11</sup>.

Ежегодно через Первое общее собрание проходило, где рассматривались дела после первого департамента, проходило 100–200 дел. После реформы 1883 г. и вовсе – 40–70 дел в год. В случае недостижения согласия в общем собрании дело направлялось генерал-прокурором через Государственный совет на рассмотрение царя. Жалобы на решения общего собрания не принимались, но «страждущие избавления» могли обратиться к царю – это право принадлежало всем подданным.

© Краковский К. П., 2016

<sup>1</sup> Свод законов Российской империи. Т. I. Кн. IV: Учреждение Правительствующего Сената. Ст. 19.

<sup>2</sup> Градовский А. Д. Начала русского государственного права: В 2 т. Т. II. СПб, 1876. С. 279.

<sup>3</sup> Перечень предметов ведомства I-го департамента Правительствующего Сената, представленный министром юстиции Д. Н. Замятниным в 1867 г. // История Правительствующего сената. Т. IV. СПб, 1911. С. 497–504.

<sup>4</sup> Тарасов И. Т. Организация административной юстиции // Юридический вестник. 1887. Т. XXVI. Кн. 1. С. 61–67.

<sup>5</sup> Градовский А. А. Начала русского государственного права. С. 364–375.

<sup>6</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. V. № 2908.

---

<sup>7</sup> *Правительствующий сенат: Справочная книга / Сост. М. А. Цейль. СПб, 1898; Виноградова Л. В. Основные виды документов Сената и организация его делопроизводства // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX – начала XX века: Сборник статей. Л., 1967. С. 111–132.*

<sup>8</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. XLIV. № 47150.

<sup>9</sup> *Общий обзор деятельности Министерства юстиции и Правительствующего сената за царствование императора Александра III. СПб, 1901. С. 161–162.*

<sup>10</sup> *Зеленцов А. Б. Административная юстиция: историко-правовой аспект // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конференции. М., 2001. С. 106.*

<sup>11</sup> *Барон Р. О преобразовании Сената СПб, 1914. С. 27.*

*С. Е. Байкеева\**

## **ПРИДВОРНАЯ СЛУЖБА – ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

Создание единого централизованного государства в Российском государстве предопределило необходимость образования системы государственной службы, которая способствовала бы всесторонней поддержке власти. Изучение исторических закономерностей образования и развития государственной службы позволяет прийти к заключению: без сбалансированной организации управленческого аппарата государство и общество существовать не могут. Государственные служащие своей деятельностью выражают и осуществляют функции государства<sup>1</sup>.

Немаловажное место в системе государственной службы занимала придворная служба. Эта сфера деятельности во благо государства всегда стояла отдельно, многие ее стороны не были урегулированы законодательством о государственной гражданской службе.

В рассматриваемый период без придворной службы не представлялась эффективная государственная деятельность, так как она обеспечивала эффективное функционирование двора<sup>2</sup>.

Организация императорского двора в России не была уникальной и заимствовалась из структуры и обычаев дворов Западной Европы. К примеру, французский двор стал образцом при формировании системы церемоний, тогда как для формирования номенклатуры чинов придворных использовалась Табель о рангах, которая, как известно, разрабатывалась на основе таблиц Пруссии и Австрии.

Придворные чины определяли правовой статус лиц, состоявших при дворе российских самодержцев. Придворное чиновничество являлось самой многочисленной группой государственных служащих, что не помешало им быть самой привилегированной его частью.

Их отнесение к составу государственных служащих оправдывалось тем, что императорский двор являлся резиденцией главы государства. В первой половине XVIII в. число придворных составляло несколько десятков человек, а к середине XIX в. возросло до нескольких сотен; в 1881 г. это число превышало

---

\* *Байкеева Светлана Евгеньевна* – доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

1300, а в 1914 г. – 1600 человек<sup>3</sup>.

После смерти Петра I, с началом эпохи дворцовых переворотов, придворные чины менялись неоднократно, как и численная составляющая штатов придворных. По повелению очередных самодержцев, штаты придворных не один раз поменяли свой ранг и класс, однако это явление носило характер личных распоряжений и не регулировалось законодательством.

Придворная служба в Российской империи по своей структуре и организации была неоднозначной. При том, что штат придворных чинов был всегда немногочисленным, она являлась привилегированной и выполняла множество разнообразных функций, что обеспечивало эффективное и бесперебойное функционирование императорского двора. Только с наступлением в России революционных событий, когда было образовано Временное правительство, Министерство императорского двора перестало существовать, придворные чины упразднены, придворная служба перестала существовать.

© Байкеева С. Е., 2016

<sup>1</sup> Демин А. А. Государственная служба в Российской Федерации. М., 2015. С. 19.

<sup>2</sup> Шепелев Л. Е. Титулы, мундиры, ордена. М., 2003. С. 121.

<sup>3</sup> Ерошкин Н. П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 247.

*М. В. Савельева\**

## **СОВЕТ ПО ДЕЛАМ МЕСТНОГО ХОЗЯЙСТВА МВД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Кризис самодержавной власти, наметившейся еще в конце XIX в., потребовал изменений в систему государственного управления. Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», а затем утвержденный 23 апреля 1906 г. Свод основных государственных законов ознаменовали преобразование государственного строя Российской империи в конституционную монархию.

Манифест 17 октября и Свод основных государственных законов успокоили недовольство общества. Но с роспуском Государственной думы второго созыва общественное волнение вновь усилилось.

За 1905–1907 гг. произошло более 22,6 тыс. стачек, в которых участвовало более 4,6 млн человек. В вооруженных выступлениях только гражданского населения участвовало до 50 тыс. боевиков-дружинников. В течение двух с половиной лет произошло не менее 25 тыс. крестьянских выступлений. Только по 24 губерниям Европейской России было разгромлено около 3 тыс. помещичьих имений. Общая сумма убытков от этого превысила 47 млн рублей. Состоялось более 270 антиправительственных выступлений и бунтов солдат и матросов<sup>1</sup>.

Усмирять революционные беспорядки и проводить дальнейшую модернизацию государственного управления, пришлось П. А. Столыпину, который сменил И. Л. Горемыкина на посту председателя Совета министров<sup>2</sup>.

\* Савельева Мария Владимировна – преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

Действительный статский советник П. А. Столыпин был назначен императором на пост министра внутренних дел 26 марта 1906 г.<sup>3</sup> В августе того же года он был утвержден в должности председателя Совета министров с сохранением должности министра внутренних дел. Такое совмещение двух постов впервые имело место в политической истории России<sup>4</sup>. Личность и деятельность П. А. Столыпина были столь ярки и масштабны, что никого не оставляло равнодушным. Более того, само его имя вызывало резкую поляризацию не только политических мнений, взглядов, пристрастий, но и сугубо личных чувств – от нескрываемого восхищения до неприкрытой ненависти.

Сторонник сохранения монархии путем ее усовершенствования, бывший саратовский губернатор, предводитель дворянства в Ковно и в Гродно, П. А. Столыпин имел большой опыт руководства местной властью в проблемных территориях западной части Российской империи. Сорокачетырехлетний премьер представил свою программу преобразований страны. По существу эти реформы являлись логическим продолжением развития государственного управления в России<sup>5</sup>. Сложная экономическая, социальная и политическая обстановка препятствовала дальнейшему внутреннему изменению страны. Успешное проведение реформ требовало успокоения общества. П. А. Столыпин выбрал политическую тактику, основанную на репрессивных методах борьбы с терроризмом, а также сделал ставку на реорганизацию местных органов власти и контроль над выборами в Государственную думу<sup>6</sup>.

Реформы, – фиксировал П. А. Столыпин в своих замечаниях по записке группы крайней правой Государственного Совета, – во время революции необходимы, так как революцию породили в большей мере недостатки внутреннего уклада. Если заняться исключительно борьбой с революцией, то в лучшем случае устраним последствия, а не причину: залечим язву, но зараженная кровь породит новые изъязвления. К тому же этот путь реформ торжественно возвещен, создана Государственная дума, и идти назад нельзя. Это было бы роковой ошибкой – там, где правительство победило революцию (Пруссия, Австрия), оно успевало не исключительно физической силой, а тем, что «опиралось на силу», смело становилось во главе реформ. Обращать все творчество правительства на полицейские мероприятия – признание бессилия правящей власти<sup>7</sup>.

Сословные общества, представители земств, общественные организации, представляющие различные интересы – объединились в своей борьбе за преобразования<sup>8</sup>. Создание политических партий, постепенное складывание системы взаимодействия их между собой и с правительством привело к возникновению политического механизма, через который должны были реализовываться взаимоприемлемые для различных социально-политических сил решения<sup>9</sup>.

Осуществление представленной правительством программы требовало взаимодействия между исполнительной и законодательной властью, между государством и обществом. П. А. Столыпин, будучи прекрасным администратором, сумел реализовать те необходимые законы, которые имели юридическую силу, но не действовали на территории Российской империи. Одной из таких новелл стал Закон о Совете по делам местного хозяйства.

Создание Совета по делам местного хозяйства в составе Министерства внутренних дел являлось составной частью осуществляемых реформ. Его

учреждение должно было помочь эффективному изменению государственного управления вызванного социально-экономическим и политическим кризисом в Российской империи конца XIX – начала XX в.

Несмотря на то, что «Положение о Совете и Главном Управлении по делам местного хозяйства в составе Министерства внутренних дел» утверждено императором 22 марта 1904 г., первый его созыв состоялся 11 марта 1908 г. под председательством П. А. Столыпина.

При разработке законопроекта В. К. Плеве руководствовался укреплением влияния Министерства внутренних дел по контролю над деятельностью местного управления и самоуправления, а в учреждении Совета он видел своего рода уступку либеральной оппозиции, требующей народного представительства, но П. А. Столыпин, созывая этот орган через четыре года, преследовал иные цели.

П. А. Столыпин рассматривал роль Совета по делам местного хозяйства в качестве «учреждения, которое связывало законодательную деятельность и административную власть на местах, было бы аполитично и знакомо с проблемами местной администрации и управления в различных частях Российской империи»<sup>10</sup>. Перед П. А. Столыпиным стояли задачи преобразования всей системы местного управления – от сельского до губернского, причем на бессловных началах; в условиях активизации политических сил на местах<sup>11</sup>. Создание низшей земской единицы – волости. Расширение числа губерний, в которых действует земство.

П. А. Столыпин рассчитывал найти в этом учреждении опору для последующих преобразований государственного управления. После рассмотрения законопроектов в Совете по делам местного хозяйства Министерство внутренних дел вносило предложение по их рассмотрению в Государственную думу, как инициативное предложение от Совета министров. Лучшие результаты взаимодействия представителей законодательной и исполнительной власти были достигнуты во время созыва третьей Государственной думы (27 апреля 1906 г. – 9 июня 1912 г.)<sup>12</sup>.

В результате реализации правотворческой деятельности Совет по делам местного хозяйства рассмотрел, обсудил и внес свои поправки в проекты важнейших реформ касающихся изменения местного управления, разделения властей на местном уровне, вопросы страхования и налогообложения, введение земского управления в западных регионах России.

Актуальность местной реформы предопределила деятельность Совета. Вместе с тем, возможность проведения отдельных нормативно-правовых актов, затрагивающих интересы дворянского сословия, во многом стала возможной благодаря депутатам Государственной думы и членам Государственного Совета, присутствующим в Совете по делам местного хозяйства.

Наибольшее внимание уделялось местной реформе. Однако законопроекты, разработанные Советом по данной проблематике, стали востребованы лишь в период работы Временного Правительства.

За относительно короткий период деятельности (1908–1914 гг.) Совет рассмотрел и обсудил 21 законопроект, девять из которых приобрели статус закона.

© Савельева М. В., 2016

<sup>1</sup> *Вехи* российской истории / Под ред. В. В. Привалова. СПб., 1994. С. 182.

<sup>2</sup> *Нижник Н. С., Гугасари Е. С.* На посту первого министра Российской Империи (опыт библиографического анализа жизни и деятельности Петра Аркадьевича Столыпина) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 2 (54). С. 19–20.

<sup>3</sup> *Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И.* Министры внутренних дел российского государства (1802–2002): Биобиблиографический справочник. СПб., 2002. С. 278–279.

<sup>4</sup> *Нижник Н. С., Гугасари Е. С.* На посту первого министра Российской Империи (опыт библиографического анализа жизни и деятельности Петра Аркадьевича Столыпина). С. 22.

<sup>5</sup> *Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И.* Министры внутренних дел российского государства (1802–2002): Биобиблиографический справочник. С. 280.

<sup>6</sup> *Нижник Н. С., Гугасари Е. С.* На посту первого министра Российской Империи (опыт библиографического анализа жизни и деятельности Петра Аркадьевича Столыпина). С. 24–25.

<sup>7</sup> Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1284. Оп. 125. 1907. Д. 50 а. Ч. 3. Л. 150.

<sup>8</sup> Как обоснованно отмечает И. А. Чичерова, «... именно из среды земских деятелей вышли крупнейшие политики России начала XX века, депутаты Государственной Думы. Развитие общественной жизни доказало жизнеспособность и необходимость земского и городского самоуправления». – *Чичерова И. А.* Земское и городское самоуправление в России во второй половине XIX века (историко-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 23.

<sup>9</sup> *Сидоренко Н. С., Нижник Н. С.* Консолидация консервативно-либеральных сил на Урале в начале XX в. // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. Вып. 18. 2012. № 10 (269). С. 70–71.

<sup>10</sup> РГИА. Ф. 1287. Оп. 1. Д. 18. Л. 13–14.

<sup>11</sup> *Сидоренко Н. С., Нижник Н. С.* Уральские либералы в годы Первой мировой войны // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2015. Т. 15. № 1. С. 53–56.

<sup>12</sup> *Савельева М. В.* Историко-правовые аспекты формирования и функционирования Совета по делам местного хозяйства Министерства внутренних дел Российской Империи (1908–1914 гг.): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 132.

*Ю. А. Реент\**

## **ХАРАКТЕРИСТИКА ОХРАННО-ПОЛИЦЕЙСКИХ ФОРМИРОВАНИЙ, НЕ ВХОДИВШИХ В СОСТАВ МВД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

Давая оценку месту и роли органов Министерства внутренних дел Российской империи, следует отметить, что в числе существовавших охранно-полицейских структур необходимо учитывать и сторонние ведомства. Важность их участия в осуществлении внутренней политики вполне очевидна.

Не секрет, что стабильность и порядок в государстве в значительной степени зависят от его финансового состояния. Важным направлением деятельности Министерства финансов, а позже – Министерства земледелия и государственных имуществ, явилось обеспечение правопорядка на шахтах и приисках<sup>1</sup>. Решение этих вопросов возложено было на горную полицию, попеременно входившую в состав последних. Ее представители в своей работе руководствовались наряду с «Горным уставом» нормативными документами, подготовленными в регионах. Возглавлявшие горную полицию исправники, окружные инженеры и инспектора, обладали полномочиями лишь при решении технических вопросов и административных дел<sup>2</sup>. Вся информация по происшествиям, имев-

\* *Реент Юрий Арсенович* – профессор кафедры философии и истории Академии ФСИН России (Рязань), доктор исторических наук, профессор.

шим уголовный состав, передавалась для дальнейшего производства в местные учреждения общей или жандармской полиции.

В непосредственное подчинение Министерства финансов с 1893 г. вошел Отдельный корпус пограничной стражи (далее – ОКПС). Министр являлся его шефом. В оперативном отношении корпус подчинялся Минфину, а в организационно-строевом – военному ведомству. В ряде случаев его подразделения придавались в распоряжение отдельного корпуса жандармов. В 1913 г. состав ОКПС насчитывал 1147 офицеров и 36 519 солдат, которые проходили службу в 31 погранбригаде, флотилии из 10 крейсеров, в 6 конных и 6 пеших полках, 6 конных и 6 железнодорожных батареях. Среди обязанностей чинов корпуса была борьба с контрабандой (в том числе и оружием), задержание в семиверстной пограничной зоне бродяг, дезертиров и подозрительных лиц<sup>3</sup>.

В 1905 г. при Министерстве императорского Двора и уделов было образовано Управление дворцового коменданта со своей общей и тайной полицией<sup>4</sup>. У истоков управления стоял бывший товарищ министра внутренних дел Д. Ф. Трепов, а его преемником стал жандармский генерал А. И. Спиридович<sup>5</sup>. На содержание Дворцовой полиции в начале XX в. ежегодно выделялось 100 957 руб., 31 777 из которых оплачивало МВД, а остальное – Министерство императорского Двора и уделов. Штат ее был умеренным<sup>6</sup>.

В основном охрана царской семьи была возложена на Департамент полиции, но имелся и специальный отряд секретной охраны. Его состав формировался из жандармских офицеров, чинов Охранной команды столичного охранного отделения, охранной агентуры, подчиненной Дворцовому коменданту. В ряде случаев к нему прикомандировывались служащие периферийных «охранок» и полицейских управлений. В то же время, использование лиц, «состоявших когда-либо «сотрудниками» разыскных учреждений, сколь бы много пользы не принесли они», не допускалось<sup>7</sup>. Начальником Отряда секретной охраны назначался офицер охранной агентуры, подведомственной Дворцовому коменданту. Последний объединял под своим началом все полицейские и силовые структуры, входившие в состав Министерства императорского Двора и уделов<sup>8</sup>.

Тесные отношения установились у Департамента полиции с Министерством иностранных дел (далее – МИД). Через его посредство осуществлялись основные контакты МВД с полицейскими службами многих стран. Начальник Лондонской полиции сэр Эдуард Генри указывал, что деловую переписку с российскими службами полиции целесообразней осуществлять через 2-й департамент МИДа, не было возражений на этот счет и у полицейских властей Копенгагена. Более того, сведения об эмигрантах направлялись в Департамент полиции непосредственно от консулов. Генеральный консул России в США Оларовский даже создал для этого специальную агентурную сеть<sup>9</sup>.

При русских посольствах порой учреждались структуры, лишь формально причисленные к дипломатическому корпусу, а на деле работавшие на особый отдел Департамента полиции<sup>10</sup>. Чтобы придать благопристойный вид проводимым МВД в Западной Европе полицейским мероприятиям, общее руководство агентурной работой с 1909 г. было поручено статскому советнику А. А. Красильникову, числящемуся на дипломатической работе в штате МИДа, но фактически полностью подчиненному Департаменту полиции<sup>11</sup>.

Через посредство МИД активно велась и международная нормотворческая деятельность правоохранительной направленности. Так, в марте 1904 года был подписан русско-германский полицейский протокол о совместных дей-

ствиях по борьбе с анархизмом<sup>12</sup>, в 1910 г. – многосторонние соглашения о пресечении торга женщинами, недопущении порнографических изданий, в 1911 г. – о борьбе с распространением наркотиков<sup>13</sup>.

Особые отношения связывали Департамент полиции с Главным управлением казачьих войск. Соединения, входившие в его подчинение, существенно отличались от остальных армейских формирований. Во-первых, комплектование осуществлялось лишь из одной, привилегированной группы населения. В их лице самодержавие находило наиболее преданных приверженцев существовавшего строя и порядков. Другая особенность состояла в двойном подчинении военным и местным властям. Проявлялось сходство казачьих войск с полицией, а в особенности с жандармерией и уездной полицейской стражей. Существовали не только временные команды, наделенные полицейскими функциями, но и, например, Отдельный Якутский городской казачий полк, находившийся в полном оперативном распоряжении МВД. Во все времена, а особенно в периоды революционного подъема, именно казаки становились решающей силой при подавлении массовых волнений.

Реализация правовых реформ второй половины XIX в. сделала окончательно независимыми прокуратуру, суд, породила институт адвокатуры. Все это предполагало существенные изменения во взаимоотношениях полиции с Министерством юстиции Российской империи и, в первую очередь, с учреждениями судебной системы.

Важно отметить, что при исполнении ряда функций произошло прямое подчинение органов поддержания правопорядка МВД названным структурам. Так, согласно ст. 279 Устава уголовного судопроизводства, «по производству дознания о преступлениях и проступках чины полиции стоят в непосредственной зависимости от прокуроров окружных судов и их товарищей и беспрекословно подчиняются всем их указаниям...»<sup>14</sup>. Даже руководители мировой юстиции получили право давать соответствующие поручения в уездные полицейские управления. Полномочия прокуроров и следователей окружных судов распространялись не только в отношении чинов общей, но и сыскной полиции, жандармов<sup>15</sup>. Всерьез обсуждался вопрос о создании специализированной судебной (уголовной) полиции.

27 февраля 1879 г. Государственный Совет учредил в составе МВД Главное тюремное управление (далее – ГТУ). Но качественно новый этап его развития связан с переводом в 1895 г. в Министерство юстиции. Впервые в тюремном ведомстве исполнение уголовного наказания стало сочетаться с работой по раскрытию совершенных ранее преступлений. В губернские тюремные инспекции в обязательном порядке включались чиновники полиции. При их активном участии происходила и выработка новой концепции осуществления исполнения уголовных наказаний. К внешней охране пенитенциарных учреждений были подключены полицейские подразделения.

В оперативное подчинение ГТУ Минюста была передана Конвойная стража. С ростом числа осужденных возрастала и напряженность ее работы. К 1909 г. действовало 537 конвойных команд, насчитывающих 100 офицеров и 11 720 нижних чинов. Они обслуживали конвоирование на железных дорогах, речном транспорте и на 175 пеших трактах<sup>16</sup>. В начале века Государственное тюремное управление имело на балансе 895 тюрем более чем с 90 тыс. заключенных<sup>17</sup>, но их число постоянно возрастало.

Подводя итог, отметим, что в начале XX в. в Российской империи сложился целостный комплекс государственных структур охранно-

полицейской направленности, подчиненных разным ведомствам, но функционально взаимосвязанных с Департаментом полиции МВД. Наряду с Военным министерством и Минюстом к ним можно причислить министерства финансов, иностранных дел, императорского Двора и уделов, земледелия и государственных имуществ, Морского министерства. В широком смысле, структурно под полицейской системой Империи как раз и следует понимать совокупность всех названных выше подразделений.

© Реент Ю. А., 2016

<sup>1</sup> В 1905 г. фабричные инспекции Министерства финансов и управления горной промышленностью Министерства земледелия и государственных имуществ были переданы во вновь образованное Министерство торговли и промышленности. – См.: *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 281.

<sup>2</sup> *Лучинин А. В.* Горная полиция в России XIX – нач. XX в.: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2000. С. 22, 23.

<sup>3</sup> *Сухова Е. К.* Пограничная стража и контрабанда в России начала XX века // Вопросы истории. 1991. № 7–8. С. 234.

<sup>4</sup> *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 279.

<sup>5</sup> *Курлов П.* Конец русского царизма. М.; Пг., 1923. С. 117.

<sup>6</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. II. № 846; Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. СПб., 1894. Ст. 620.

<sup>7</sup> Инструкция чинам Отряда секретной охраны Их Императорских Величеств во время высочайших путешествий и пребывания вне постоянных резиденций. СПб., 1913. П. 12. С. 9.

<sup>8</sup> См.: Учреждение полиции. Прил. к Законопроекту о преобразовании полиции в Империи. СПб., 1913. П. 6. С. 4.

<sup>9</sup> *Перегудова З. И.* Политический сыск в России (1880–1917 гг.). М., 2000. С. 144.

<sup>10</sup> В частности, чиновником, ответственным за организацию политического сыска, стал посланник России во Франции князь Н. А. Орлов. – См.: *Оржиховский И. В.* Самодержавие против революционной России. М., 1982. С. 80.

<sup>11</sup> *Заграничная* агентура Департамента полиции. М., 1941. С. 16.

<sup>12</sup> Там же. С. 11.

<sup>13</sup> *Чирикин В. А.* Международное сотрудничество правоохранительных органов России по борьбе с преступностью (1861–1917 гг.): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 15.

<sup>14</sup> Инструкция чинам полиции Варшавского судебного округа. Варшава, 1908. С. 5.

<sup>15</sup> Инструкция чинам сыскных отделений. СПб., 1910. С. 1–2.

<sup>16</sup> *Органы* и войска МВД России. М., 1996. С. 97, 100.

<sup>17</sup> См.: *Лисин А. Г., Петренко Н. И., Яковлева Е. И.* Тюремная система Российского государства в XVIII – начале XX веков. М., 1996. С. 18.

*И. В. Романова\**

## МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ КАК ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ГОСУДАРСТВА

Все народы существуют в историческом времени и в географической локализации. Их формирование происходит в хронологической последовательности и на конкретных территориях, при этом меняются границы расселения народов и границы образующихся государств.

\* *Романова Ирина Владимировна* – доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

Сами народы и сами государства не вечны: они рождаются и исчезают, развиваются и преобразуются в новые социальные общности. На основе восточно-племенных государственных союзов впоследствии образовались русский, украинский и белорусский народы.

Процесс становления народов и последующее формирование государств базируется на экономике, теснейшим образом связанной со средой обитания людей.

В становлении и развитии русского государства миграционные процессы играли весьма важную роль. Историк В. О. Ключевский говорил, что: «...переселение, колонизация страны была основным фактом нашей истории, с которым в близкой или отдаленной связи стояли все другие ее факты»<sup>1</sup>. Племенные славянские союзы, вовлеченные в процессы переселения, связаны с появлением на Руси государственности.

Важнейшей особенностью объединения племен в государственный союз являлась необходимость обеспечения общественной безопасности, поскольку лишь совместно объединенными усилиями можно эффективно защищаться от внешнего врага и решать вопросы защиты имущества не только отдельных лиц, семей, но и целых групп.

Исторически сложилась закономерность миграции народов во время различных природных бедствий (наводнения, циклоны, землетрясения, цунами, засухи и т. д.), а также переселение в период войн.

Крупнейшим и серьезным военным событием для Киевской Руси, повлекшим миграцию населения, стало нападение монголо-татар в конце 1230-х годов.

Подойдя в 1232 г. к берегам нижней Волги, татары в течение нескольких лет кочевали в степях, а в 1236 г. монгольский хан Батый, поднявшись вверх по Волге, двинул свое войско в Поволжье, против некогда могущественного государства волжских булгар. Это завоевание сопровождалось страшными разрушениями городов и истреблением местного населения. Многие были убиты, взяты в плен, однако многим же удалось и бежать из плена. Именно эта уцелевшая часть булгар просила прибежища у русского князя Юрия II Всеволодовича и возможности выделить им место для дальнейшего проживания. «Юрий обрадовался и расселил их по своим городам»<sup>2</sup>. В результате можно с уверенностью сказать, что это был первый факт миграции населения, в прямом смысле спровоцированный действиями татар.

Великий князь Владимирский – Юрий Всеволодович, одоблив данное переселение, преследовал две цели: первая из них – это охрана безопасности населения, поскольку именно на границе суздальского княжества была исключена угроза нападений булгар, а вторая цель заключалась в готовности новых переселенцев объединить силы с тем, чтобы в дальнейшем противостоять татарам и избежать новых лишений.

Важно отметить, что и до нашествия татар «жизнь в южной Руси носила бурный, тревожный характер». Е. Красуская пишет о том, что если княжества между собою не воюют, то и внешнее нападение они отражают совместно. Им приходится отстраивать усиленные города и крепости на южных границах и организовывать сторожевые посты. Но поскольку этих мер было недостаточно, половцы без малейших опасений по-прежнему нападали на Русь. Кочевники останавливались и закреплялись на южно-русской границе, численность их возрастала, и, участвуя в подготовке и ведении военных походов, кочевники нещадно сжигали на своем пути села и уводили с собой пленных.

В результате страшных потрясений люди пытались укрыться под защитой суздальских князей. Переселяясь в Северную Русь, надежно защищенную от половцев дремучими лесами и непроходимыми болотами, люди не только оседали в городах и селах, но и организовывали новые поселения. Правление северных князей отличалось большой осмотрительностью и расчетом, их политика носила миролюбивый характер. «В их умелых руках Северная Русь развивается и крепнет; ее население растет с каждым годом. Между тем жизненные силы Южной Руси заметно слабеют, она постепенно приходит в упадок»<sup>3</sup>.

Миграция населения из южных земель происходила еще до нашествия татар. Но именно нашествие 1237 г. ускорило миграционный процесс на север и имело сильнейшее воздействие на обеспечение правопорядка на всей территории Руси.

Поход татар 1237 г. «не был похож на прежний, который закончился битвою на реке Калке. Это уже не была прежняя отборная конница. Теперь медленно двигалась огромная орда со своими семьями, стадами и кибитками. Это был не военный поход, а переселение народа из одной страны в другую»<sup>4</sup>. Направление и интенсивность миграционных потоков зависели от множества причин. Большим влиянием становилась сила княжеских ратей в междоусобных войнах, немаловажное значение приобрели пути направления походов татар, учитывалась проводимая князьями внешняя политика, а также положение и степень разрушения княжеств в результате татарских набегов. Особое значение имела и готовность в эксплуатации речных и торговых путей.

В самом деле, исходя из долговременности и масштабности, этот процесс можно обозначить именно как миграция народа. Каким же образом процесс переселения повлиял на общественную безопасность?

Нашествие монголо-татар на Русь было стремительным и беспощадным. В декабре 1237 г. хан Батый осадил Рязань. Осада продолжалась шесть дней, после чего город был взят и сожжен. 1 января 1238 г. под стремительным натиском пала Коломна. В горячем желании победить врага Рязанское и Владимирское княжества объединили свои силы, но результат сражения для русских был плачевным: в середине января 1238 г. хан Батый разбил объединенные войска и монголы захватили и разграбили Коломну. Уже к 20 января монголы стояли у стен Москвы и, после пятидневной осады, город был разграблен и сожжен. В феврале войска Батыя осадили и взяли Владимир, Торжок, в марте одержали победу на реке Сить. Русские города Ярославль, Ростов, Городец, Дмитров, Переяславль-Залесский, Суздаль, Тверь, Юрьев, Углич постигла та же участь. Жесточайший отпор монголам дали защитники города Козельска, которые в течение семи недель мужественно держали оборону (за что Батый назвал его «злым»), но выстоять не смогли, и город был сожжен дотла. В 1239 г. был почти стерт с лица земли Муром, а год спустя с бедой нашествия монголо-татар столкнулись жители городов и селений Черниговского княжества, в сентябре – декабре 1240 г. был покорен и древний стольный град Руси – Киев.

Очевидец тех лет летописец Плано-Карпини рассказывает, сколь страшному разорению подверглись в городах храмы и монастыри, когда за один только февраль месяц, кроме многочисленных поселений, татары разграбили 14 городов, взяли в плен и убили множество непокорных и оказавших хоть какое-либо сопротивление. «Едва десятая часть жителей уцелела от татарского меча и плена...»<sup>5</sup>. Проезжая по Русской земле в 1242 г. этот же летописец стал свидетелем плачевного состояния некогда многолюдного и шумного Киева, когда по всему пути дорога была устлана человеческими черепами и костями.

«Живые завидовали спокойствию мертвых»<sup>6</sup>. Естественно, в таких условиях о правопорядке говорить не приходилось. «Люди, дабы сохранить свои жизни, уйти от уплаты огромных податей вынуждены были скрываться в лесах, бежать в другие земли»<sup>7</sup>.

Результатом таких лишений явилось возросшее количество преступлений, связанных с корыстными побуждениями людей. Поведение выдавало стремление человека к выгоде, это выражалось в личной материальной нужде – либо временной, либо постоянной, выражалось в стремлении помочь семье и т. д. Но в некоторых землях эти последствия удалось сравнительно быстро преодолеть. Например, в Галицком княжестве «следы погрома быстро исчезли... [Даниил Галицкий] обстроил разоренные города, основал новые. Много перешло народу в Галицкую землю из русских южных областей; не мало шло сюда и иностранцев: немцев, поляков, армян. Особенно много поселилось здесь евреев. Закипела в Галиции и промышленность, и торговля»<sup>8</sup>. Экономическая политика князя Даниила заключалась в скорейшем восстановлении разрушенных городов и порядка в своей вотчине. В отношении монголов занял непримиримую политику. Он вошел в сношение с Папой Иннокентием IV, и, собирая силы для стремительного выступления против монголо-татар, искал также союзников среди западноевропейских народов. Заручившись поддержкой Папы он стал призывать европейских королей к крестовому походу против внешней угрозы с востока одновременно всячески привлекая население других земель к переселению в Галицию. Достичь такого результата удалось путем улучшения экономики и правоохранительной сферы.

Становится очевидным, что главным в проведении государством внутренней политики являлось развитие торговых отношений в регионе и необходимость создания определенных гарантий безопасности населения, чего и удалось достичь.

© Романова И. В., 2016

<sup>1</sup> *Ключевский В. О.* Сочинения: В 9 т. Т. I: Курс русской истории. Ч. I / Под ред. В. Л. Янина. М., 1987. С. 50–51.

<sup>2</sup> *Покорение Руси татарами.* Пг., 1915. С. 6–7.

<sup>3</sup> *Красуская Е.* Нашествие татар. М., 1912. С. 19–21.

<sup>4</sup> Там же. С. 6.

<sup>5</sup> *Максимов В.* Нашествие татар. СПб., 1897. С. 9–13.

<sup>6</sup> *Покорение Руси татарами.* С. 33.

<sup>7</sup> *Ремезова М. Н.* Рассказы из русской истории: Нашествие монголов на Русь. М., 1901. С. 23.

<sup>8</sup> *Татарский погром.* СПб., 1899. С. 18.

*К. И. Масленников\**

## УГОЛОВНЫЙ РОЗЫСК В СИСТЕМЕ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Основной и составляющей частью истории России является опыт государственного строительства, в том числе и организации и деятельности мили-

\* *Масленников Константин Игоревич* – заместитель начальника кафедры оперативно-разыскной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

ции, а настоящее время полиции, включая ее специальный аппарат – уголовный розыск.

История уголовного розыска – это неисчерпаемый источник профессиональных знаний, имеющий огромное познавательное и воспитательное значение. Ее изучение обеспечивает органическое единство теории, практики и с учетом исторического опыта, постоянную конкретизацию стратегических задач в соответствии со своевременными условиями деятельности органов внутренних дел в обществе<sup>1</sup>.

С точки зрения происхождения понятия «уголовный розыск» или «уголовный сыск» представляется возможным проанализировать его в двух аспектах. То есть это обусловленная деятельность уполномоченных на то лиц, имеющая в своем распоряжении специальные цели, задачи, методы силы и средства борьбы с преступностью, а также это способ организации специальных органов, учреждений и подразделений, использующие в своей деятельности гласные и негласные методы работы оперативной деятельности.

Прежде всего, необходимо заметить, что понятия «розыск» и «сыск» – однозначны по своему значению, то есть синонимичны. Но различия все-таки имеются, и содержатся они лишь только в том, что понятие «розыск» – это современное слово, а «сыск» на сегодняшний день является архаическим словом, именно так оно обозначается в словаре русского языка С. И. Ожегова, в нем дается следующее определение сыска – «выслеживание и розыск преступников...»<sup>2</sup>. В свойстве синонимов понятия «розыск» и «сыск» используются в толковом словаре В. Даля<sup>3</sup>.

В Толковом словаре С. И. Ожегова «розыск» трактуется как «поиски, разыскивание кого-нибудь или чего-нибудь», а также как «деятельность специальных органов по установлению местонахождения уклоняющихся от суда обвиняемых, осужденных лиц, а также лиц, пропавших без вести», в советском же энциклопедическом словаре термин «розыск» определялся как деятельность компетентных органов по установлению места нахождения обвиняемого, подсудимого, уклоняющегося от явки, осужденного, уклоняющегося от исполнения приговора, а также для обнаружения лиц, бежавших из мест лишения свободы<sup>4</sup>.

Тем не менее, в сформировавшейся современной практике понятие «розыск» рассматривают в двух противоположных аспектах. В более узком смысле понимания данного понятия «розыск» это деятельность по розыску известных, но скрывающихся от компетентных и осведомленных органов, лиц, в широком, же смысле этого слова – розыск в отношении неизвестных объектов и предметов. Думается, что такое разъяснение понятия розыскного дела больше отвечает сути данной деятельности.

История государства и права России подтверждает, что на первоначальном этапе развития российской государственности правоохранительная функция ограничивалась в основном отправлением правосудия, а поиски преступника и обнаружение похищенного имущества было возложено на потерпевших.

Первый в России проект создания сыскной полиции в рамках проводившихся реформ полицейского аппарата появился в 1842 г., но ему суждено было осуществиться лишь через четверть столетия.

Условно начало этапа в организационно-правовом становлении розыскного дела в России можно считать с учреждением сыскной части. 31 декабря 1866 г. приказом МВД при полицейском управлении Петербурга впервые в России учреждается сыскная часть, на которую было возложено предупрежде-

ние и раскрытие уголовных преступлений с использованием специальных методов и средств.

Рассматривая эффективности деятельности уголовного розыска, можно отметить, что, несмотря на принятые меры, общеуголовный сыск России по организации и методам работы отставал и находился на более низком уровне, чем политический сыск.

По закону 1908 г. «Об организации сыскной части» функцией сыскных отделений являлось «производство розыска по делам общеуголовного характера» (ст. 1), то есть производство оперативно-разыскных действий. Субъектами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, выступали сыскные отделения, а также главные агенты (профессиональные полицейские) и дополнительные агенты (шпионы и сыщики).

Предусматривая создание специализированных подразделений полиции по раскрытию преступлений, законодатели в то же время не наделили их никакими дополнительными правами, возложив на них лишь общие для всей полиции права и обязанности. Достаточно значимым событием для деятельности сыскных подразделений стало закрепление их подчиненного отношения к прокуратуре. В целях подготовки высококвалифицированных кадров уголовного розыска закон от 6 июля 1908 г. предусматривал открытие специальной школы во Владимире для прохождения предварительной подготовки лиц, для работы в уголовном розыске.

В это же время по распоряжению министра внутренних дел П. А. Столыпина в Санкт-Петербурге были организованы курсы подготовки сотрудников уголовного розыска при Департаменте столичной полиции<sup>5</sup>. Обучение на этих курсах предусматривало теоретические и практические занятия, причем последние проводились ежедневно.

Представляется возможным констатировать, что весь период развития органов уголовного розыска (сыска) прошел в несколько исторических этапов. Закон от 6 июля 1908 г. стал основной юридической базой работы органов уголовного сыска. С помощью усилий Министерства внутренних дел Совет министров принял 23 октября 1916 г. постановление «Об усилении полиции в 50 губерниях империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов», но эти решения были не своевременны, и в ходе Февральской революции 1917 г. во многих городах России сыскные отделения прекратили свою деятельность.

В разгар Февральской революции 1917 г. сыскные отделения царской полиции были практически уничтожены, что привело к большому росту преступности, это заставило новое правительство страны заняться «воссозданием» органов уголовного розыска. В связи с этим в апреле 1917 г. был принят циркуляр МВД, в котором комиссарам Временного правительства было предписано не упразднять сыскные отделения, а «принять меры к их восстановлению».

Октябрьская революция 1917 г. дала начало формированию правоохранительных органов на новых принципах. С учреждением 7 декабря 1917 г. Всероссийской чрезвычайной комиссии при Совете народных комиссаров по борьбе с контрреволюцией и саботажем можно говорить о возникновении оперативно-разыскной деятельности в советской России.

Система уголовно-разыскных органов в РСФСР возникла после учреждения 5 октября 1918 г. в составе Главмилиции Центрального управления уголовного розыска (Центророзыска) как отдела. Имевшиеся до этого в крупных го-

родах страны органы уголовного розыска были рассредоточены и действовали под руководством местных советов.

Правовой основой советского уголовного розыска стало «Положение об организации отдела уголовного розыска», изданное НКВД РСФСР 16 октября 1918 г., в соответствии с ним органы уголовного розыска учреждались в городах с населением не менее 40–45 тыс. человек «для охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом». Эта дата является днем рождения современного российского уголовного розыска.

© Масленников К. И., 2016

---

<sup>1</sup> Гребельский Д. В. Об актуальных проблемах теории и практики раскрытия преступлений в свете исторического опыта развития советского уголовного розыска // Сборник научных трудов «Актуальные проблемы деятельности оперативно-розыскных аппаратов органов внутренних дел». М., 1981. С. 7.

<sup>2</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1989. С. 784.

<sup>3</sup> Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. СПб. Т. 4. М., 1882. С. 377.

<sup>4</sup> Советский энциклопедический словарь. М., 1982. С. 146.

<sup>5</sup> Нижник Н. С., Гугасари Е. С. На посту первого министра Российской империи (опыт библиографического анализа жизни и деятельности Петра Аркадьевича Столыпина) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 2 (54). С. 21–22.

*Н. И. Карчевская\**

## **СЫСК КАК АТРИБУТ РЕАЛИЗАЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННЫМ ГОСУДАРСТВОМ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ**

Управление обществом возможно только на основе прочного внутреннего правопорядка. Осуществление правоохранительной деятельности, необходимость мер принуждения обосновываются суверенностью государственной власти и основанным на ней правом защиты установленного строя<sup>1</sup>.

Возникновение полицейской деятельности и форм ее реализации в отечественной истории связаны с возникновением русской государственности. По мнению Н. С. Нижник и Ч. Н. Ахмедова в Древней Руси государственный механизм еще не получил четкого структурирования, государственные органы были многофункциональными и большинство из них, в той или иной степени, осуществляли полицейскую деятельность<sup>2</sup>.

По мнению А. О. Лядова, функции органа, занимающегося борьбой с уголовной преступностью, выполняли различные административные органы и сами пострадавшие, и лишь в XV в. начинает складываться, а в XVI–XVII вв. становится ведущей процессуальная форма, получившая название розыск или сыск<sup>3</sup>.

Замкнутость древней русской общины, где основополагающими началами служили общественное поручительство и взаимный друг за другом надзор, обеспечивали предупреждение опасностей в общине от лихих людей.

Кроме того, в первичную эпоху образования Российского государства, власть не обладала достаточными средствами для развития своей полицейской деятельности. В первых государственных образованиях (VI–VIII вв.), а затем и в

---

\* Карчевская Наталья Ивановна – доцент кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

Киевском государстве (IX–XII вв.) права феодалов главным образом охранялись при помощи войска - княжеской дружины и других крупных феодалов, которые в случае необходимости выполняли полицейские функции<sup>4</sup>.

Охрана граждан против посягательства на их жизнь и имущество, в смысле предупреждения и пресечения покушений, главным образом, лежала на каждой отдельной личности. Как правило, розыском лица, совершившего преступление и доказывавшего его вину, занимался пострадавший. Государственные органы, главным образом, выполняли роль арбитра в споре сторон. Только при исключительных обстоятельствах, принимающих характер массовых волнений и бедствий, государство, в лице своих представителей, принимало на себя охрану населения и восстановления порядка<sup>5</sup>.

Специальные лица, получавшие полномочия от князя на ведение розыска преступника, появляются лишь в XIII в. В городе функцию розыска выполняли наместники, в волостях – волостели. При них находились тиуны и доводчики.<sup>6</sup>

Крайне интересной представляется точка зрения, высказанная С. Н. Жаровым, который относит данную проблему к первому этапу истории оперативно-розыскной деятельности дореволюционной России – земскому, включающему время раннефеодальной монархии и феодальной раздробленности (X–XIV вв.). Данный этап характеризуется тем, что розыск по общеуголовным преступлениям урегулирован обычаем, закрепленным в писанных нормативно-правовых актах, осуществляется потерпевшими и общиной. Регистрация преступников происходит лишь в общинной памяти. Прочие виды розыска в интересах государственной безопасности осуществляются по личному поручению правителей и регулируются устными повелениями, имеют характер разовых поручений<sup>7</sup>.

С. Н. Жаров усматривает зарождение сыскного дела (в виде разведывательной и контрразведывательной деятельности) начиная с 626 г., когда аварско-персидско-славянское войско предприняло совместный поход на столицу Восточной Римской империи<sup>8</sup>. Все удачи и неудачи походов русских князей, в первую очередь на Константинополь, победы и проигрыши в борьбе за великокняжеский престол можно связывать именно с появлением, пусть и в зачаточном состоянии органов разведки, контрразведки и политического розыска.

В исторической реальности эту деятельность осуществляли доверенные бояре и дружинники князей, которые обладали не только полномочиями, и снабжались определенными ресурсами для отдельных мероприятий по осуществлению правоохранительной функции государства. В ряде случаев возглавляли отдельные операции лично князь<sup>9</sup>, опираясь на особо доверенных лиц, которых обязывали специальной присягой. Полученная в ходе оперативно-розыскных мероприятий информация реализовывалась различными способами: выбор места и времени нападения (например, удачно выбран был момент нападения: в 860 г. на Константинополь, где практически не было войск, поскольку армия во главе с императором Михаилом находилась в Малой Азии, отражая нападение арабов<sup>10</sup>); дезинформация противников (например, такой прием применил Олег в 882 г. для уничтожения Аскольда и Дира<sup>11</sup>); физическое уничтожение руководства вражеского войска (например, княгиня Ольга, мстя древлянам за убийство мужа, используя дезинформацию, полностью уничтожила военных и политических вождей древлянского племени, что и предопределило разгром его гораздо меньшей по численности киевской дружиной<sup>12</sup>); дискредитация (например, Ярослав в будущем «Мудрый» сумел создать негативный политический портрета своего противника Святополка, в результате

которого тот был объявлен «Окаянным»<sup>13</sup>), превентивный арест или убийство действительных (например, убийство Святополком Окаянным брата Святослава) или мнимых (например, подготовке и убийстве Бориса и Глеба Святополком «Окаянным») конкурентов в борьбе за власть (например, ярким примером политического розыска является и дело об убийстве Андрея Боголюбского в 1175 г.<sup>14</sup>).

В ходе столь специфического рода деятельности вырабатывались особые приемы, использовались различные виды агентуры: осведомители, агенты влияния<sup>15</sup>, исполнители боевых акций, хотя прочной специализации агентуры еще не существовало. Появилась и специальная оперативно-разыскная терминология:

- «приязньство» – пособничество, секретное сотрудничество;
- «норовники» - агенты влияния;
- «испытание» – розыскные испытания – процесс получения какой-либо информации, связанный с расспросами;
- «слышать» – разведывательная информация – агентурные сведения, донесения полевой разведки или пограничной стражи).

Правовое регулирование оперативно-разыскной деятельности осуществлялось непосредственно секретными указаниями князей-законодателей в ходе руководства этой деятельностью<sup>16</sup>.

Что касается правового регулирования форм и методов уголовного сыска, то учитывая традиционно низкий уровень уголовной преступности, князья возлагали обязанность розыска преступников на самих потерпевших.

Основными методами розыскных мероприятий уголовного сыска можно считать «гонение следа» и «свод». Оба они применялись, если злоумышленника не удавалось застать и схватить на месте преступления<sup>17</sup>.

Регулируя сыск опасных преступников, законодатели умело использовали обычный институт круговой поруки<sup>18</sup>. Участие населения в сыске породило необходимость обнародования норм права, что проявилось во включении этих норм в общерусские и региональные правовые акты<sup>19</sup>.

Обязанность населения разыскивать преступников не исключала возможности участия в сыске представителей княжеской власти при обострении криминогенной обстановки, дестабилизировавшей древнерусское общество<sup>20</sup>.

© Карчевская Н. И., 2016

<sup>1</sup> *Липень С. В.* К вопросу о понимании правоохранительной деятельности в истории отечественной политико-правовой мысли // Правовая система России: традиции и инновации: Материалы X всероссийской научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 25–27 апреля 2013 г. / Под общ. ред. Н. С. Нижник: В 5 ч. Ч. II. СПб., 2013. С. 75.

<sup>2</sup> *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. СПб., 2008. С. 154.

<sup>3</sup> *Лядов А. О.* Уголовный сыск в дореволюционной России (историко-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 3

<sup>4</sup> *Мулукаев Р. С.* Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России. М., 1964. С. 4.

<sup>5</sup> См.: *Карчевская Н. И.* Министерство внутренних дел и традиции осуществления уголовного сыска в Российском государстве // 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 21 сентября 2012 года / Под общ. ред. Н. С. Нижник: В 4 ч. Ч. 3. СПб., 2013. С. 82–83.

<sup>6</sup> *Панько И. В.* Генезис функции уголовного сыска в контексте становления и эволюции российского государства // 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 21 сентября 2012 года / Под общ. ред. Н. С. Нижник: В 4 ч. Ч. 1. СПб., 2013. С. 152.

<sup>7</sup> *Жаров С. Н.* Оперативно-розыскная деятельность в России: организация, методы, правовое регулирование (историко-юридическое исследование): Дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 66–67.

<sup>8</sup> Там же. С. 71.

<sup>9</sup> Ярослав был одним из первых правителей Руси, который интенсивно создавал систему государственной безопасности, грамотно использовал все возможности для гласного и негласного получения информации обо всем, угрожающем его власти, и умело реализовывал ее различными способами. Во время его княжения Киевское государство имело постоянную разведывательную структуру во главе с самим великим князем, исправно информировавшую его о намерениях внешних и внутренних врагов и в случае необходимости успешно исполнявшую боевые или пропагандистские акции.

<sup>10</sup> Повесть временных лет (по Лаврентьевской летописи 1377 г.) / Под ред. члена-корр. АН СССР В. П. Адриановой-Перетц. Ч. 1. М.; Л., 1950. С. 19.

<sup>11</sup> *Линдер И. Б., Чуркин С. А.* История специальных служб России X–XX веков. М., 2005. С. 27.

<sup>12</sup> Там же. С. 28.

<sup>13</sup> *Дмитриев Л. А.* Сказание о Борисе и Глебе // Словарь книжников и книжности Древней Руси. Вып. 1: (XI – первая половина XIV в.). Л., 1987. С. 398–408.

<sup>14</sup> *Жаров С. Н.* Оперативно-розыскная деятельность в России: организация, методы, правовое регулирование (историко-юридическое исследование)... С. 87.

<sup>15</sup> Именно так Владимир Святославич боролся за великокняжеский киевский престол, оспаривая его у брата Ярополка. Понимая, что законных преимуществ у него, перед законным сыном Святослава нет, и того уже признало своим князем киевское вече, Владимир прибег к тайной операции, использовав «агента влияния» – киевского воеводу Блуда. Лично убить Ярополка он опасался, но зато сумел убедить его в желании киевлян переметнуться к Владимиру, преуспев в этом настолько, что Ярополк отказался возглавить киевское войско в битве, а затем бежал из города. В маленьком укреплении Родне, осажденном войском Владимира, Блуд сумел уговорить Ярополка полностью прекратить сопротивление и сдаться. Приведя же Ярополка в засаду, где его ожидали убийцы-варяги, Блуд, сменив амплуа агента влияния на боевика, захлопнул двери и отсек охрану князя. По мнению С.Н. Жарова, все это стало возможным вследствие небрежного отношения Ярополка к своей, т.е. государственной безопасности.

<sup>16</sup> Например, история убийства Святополком братьев Бориса и Глеба, где подробнейшим образом описывается подготовка Святополком убийства братьев: требование присяги от вышгородских бояр, постановка боевой задачи и требование секретности как основного условия ее выполнения, имена командира боевой группы Горясера и убийцы Глеба – повара Торчина, упоминается и об опознании трупов на месте убийства Бориса. – *Сказание о Борисе и Глебе* / Подг. текста, перевод и комм. Л. А. Дмитриева // Электронные публикации Института русской литературы (Пушкинского Дома) РАН – <http://www.pushkinskijdom.ru/Default.aspx?tabid=4871> (дата обращения 10.02.2016)).

<sup>17</sup> Гонение следа позволяло проследить, куда скрылся преступник, по оставленным им следам. Умелые следопыты-охотники, как правило, имелись в каждой общине. Однако и преступник понимал, что потерпевшие будут его разыскивать по следам, и здесь состязались искусство прятать следы и находить их. Если преступнику удавалось оборвать след в пустом, ненаселенном месте или на большой дороге, розыск прекращался. Если же след приводил на территорию другой общины, то именно она считалась виновной и должна была возместить ущерб, либо отвести след от себя, указав, что он уходит далее.

Для свода необходимо было обнаружение украденной вещи. Индивидуальный характер ремесленного производства снабжал каждую вещь достаточным количеством индивидуальных признаков для опознания. Для обвинения также требовалось, чтобы человек, у которого обнаружили украденную вещь, недвусмысленно заявил свои владельческие права на нее: пользовался или хранил как собственную. Такая вещь именовалась «лицем», или поличным. Свод заключался в обязанности последнего владельца украденной вещи доказать законность ее приобретения, то есть свести потерпевших с тем, у кого он ее приобрел. Тот из прежних владельцев, кто не мог доказать добросовестности приобретения вещи, и признавался виновным в краже со всеми вытекающими из этого последствиями. Если же и материальные методы сыска не давали результатов, но имелись обоснованные (или казавшиеся таковыми) подозре-

ния в чей-либо конкретный адрес, это давало основание для обвинения. Одной из важных особенностей уголовного процесса у многих народов (славяне – не исключение) была презумпция виновности, то есть бремя доказывания своей невиновности возлагалось на того, кому предъявлено обвинение. Арбитром выступали высшие силы. Искренне верующие не сомневались в том, что если какой-либо проступок можно скрыть от людей, он все равно будет известен высшим силам. – См.: *Жаров С. Н.* Оперативно-розыскная деятельность в России: организация, методы, правовое регулирование (историко-юридическое исследование)... С. 95–96.

<sup>18</sup> *Нидерле Л.* Славянские древности. М., 2000 С. 299.

<sup>19</sup> Князь, осуществляя правосудие, был вправе принимать абсолютно любые решения, но при этом должен был учитывать правовые нормы, содержащиеся в «Законе русском», договорах... и других правовых актах, не забывая при этом древнее обычное право. Но сам он вершил суд только в столице или ином месте своего пребывания, а по областям судили княжи мужи, являвшиеся представителями великокняжеской администрации, поэтому князь, как олицетворение справедливости, обязан был в первую очередь позаботиться о единстве норм права на всей подвластной ему территории. Это касалось и обеспечения объективности результатов сыска, для чего следовало упорядочить его методы и закрепить их в законе. Такое узаконение было совершено Ярославом Мудрым и его наследниками в первом писаном своде русского права, получившем название Русской Правды. – См.: *Жаров С. Н.* Оперативно-розыскная деятельность в России: организация, методы, правовое регулирование (историко-юридическое исследование)... С. 98.

<sup>20</sup> Общественную опасность представляли конфликты общин по результатам розыска и возмещению ущерба, и княжеское законодательство внесением некоторых изменений в обычные нормы снизило конфликтность, обеспечивая должный правопорядок и стабильность в обществе. Однако время от времени уровень преступности повышался настолько, что начал серьезно дестабилизировать древнерусское общество. В таких случаях князья вынуждены были реагировать, применяя меры как законодательного, так и репрессивного характера.

*Е. С. Соколова\**

## **ПУТЬ К «ДОСТИЖЕНИЮ ... БЛАЖЕНСТВА И БЛАГОСОСТОЯНИЯ ГОСУДАРСТВА»: О СПОСОБАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕЖИМА ЗАКОННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XVIII ВЕКА**

Формирование правоохранительной системы в механизме Российского государства периода Нового времени сопровождалось разработкой особой юридической стратегии в области утверждения верховенства закона. На протяжении XVIII в. решающее воздействие на моделирование основных концептов законодательной политики самодержавной власти оказывала практика заимствования ряда теоретико-правовых концептов европейского Просвещения, из которых по мере возможности последовательно исключался естественно-правовой компонент при усилении акцента на системообразующую роль принципа государственного патернализма. Актуализация подобной мировоззренческой парадигмы вполне соответствовала утилитарным потребностям верховной самодержавной власти, вынужденной функционировать в условиях неадекватной централизации, отсутствия урегулированного механизма престолонаследия, нехватки квалифицированных кадров и громоздкости бюрократического аппарата.

\* *Соколова Елена Станиславовна* – доцент кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук, доцент.

Инициативы российских самодержцев по внедрению в имперский государственный быт режима законности отличались утилитарным подходом к просветительской доктрине «общего блага» и, в основном, преследовали цель укрепления социально-политического имиджа императорской фамилии. В этом отношении законодательные новеллы первой четверти XVIII столетия, которые принято объяснять затянувшейся Северной войной, следует рассматривать как средство заполнения институциональных «пустот», создававших препятствие для эффективной реализации самодержавного идеала. Петр I оценивал законность как единственное юридическое средство, позволяющее сконцентрировать всю полноту верховной власти в руках монарха, что неизбежно вело в условиях господства социально-политического традиционализма к усилению надсословной природы самодержавия<sup>1</sup>.

Поставив судьбу своих преобразований и стабильность имперского государства в зависимость от степени практической реализации доктрины «законной монархии», Петр I создал, таким образом, прецедент для своих ближайших преемников и подготовил почву к превращению принципа законности в основополагающий фактор юридической политики своих ближайших преемников. Курс на законность был взят в условиях слабой институционализации государственных органов, основным проявлением которой до проведения министерской реформы оставалось отсутствие строгого разграничения между административным ведомством и правоохранительными учреждениями при наличии усложненного делопроизводства, низких должностных окладов и большого количества коллизий в нормативно-правовых актах.

В этих условиях, оказавших крайне негативное воздействие на правосознание самых различных категорий государственных служащих, включая сенаторов и иные слои бюрократической элиты, сложно было ожидать их активного содействия реализации правоохранительной функции самодержавного государства. Уже Петр I, а впоследствии и его преемники, неоднократно сетовали на полное отсутствие у значительной части чиновничества понимания стратегических задач в области укрепления законности. Например, содержание указа от 17 апреля 1722 г. свидетельствует о многочисленных фактах неуважения к именным предписаниям со стороны администрации и в рядовой среде провинциального населения.

Будучи убежденным западником, Петр I полагал, что подобный уровень правосознания является результатом длительной изоляции Российского государства от ведущих мировых держав того времени. Он не сомневался в оправданности широких масштабов своей законодательной деятельности, но при этом указывал на необходимость пресечения уже сложившейся к началу 1720-х годов практики «всуде законы писать, когда их не хранить или играть ими как в карты, прибирая масть к масти ...»<sup>2</sup>.

Не уповая в данном случае на воспитательную силу принципа законности, Петр I щедро дополнил свой указ устрашающими санкциями, грозя его нарушителям смертной казнью «без всякия пощады...». Хорошо понимая, что самодержавная сила верховной власти зависит от ее способности привести смертный приговор в исполнение, он позаботился о регламентации способов обнародования нового указа, чтобы максимально исключить вероятность его непреднамеренного нарушения. В частности, Петр I распорядился включить указный текст в состав Генерального регламента с последующей публикацией и обязал начальство всех государственных учреждений, включая Сенат, поместить под угрозой денежного штрафа копии указа на столе в зале присутствия

для сведения всех чиновников, «яко зеркало пред очами судящих»<sup>3</sup>.

Низкий уровень правосознания государственных служащих при широком развитии коррупции оставался постоянным предметом внимания преемников Петра Великого на протяжении всего XVIII столетия. Один из апробированных на законодательном уровне способов решения данной проблемы заключался в пересмотре кадровой политики самодержавия. Работа над составлением новых «штатов» шла на протяжении всего царствования императрицы Анны Иоанновны, которая справедливо считала залогом правопорядка изыскание средств для «исправной» выплаты жалования всем, «обретающимся в статском чине...». Незавершенность этого начинания объяснялась медлительностью большинства государственных учреждений в предоставлении точных сведений о численности кадрового состава и отсутствии постоянных источников финансирования для выплаты жалования<sup>4</sup>. Тем не менее, оно было продолжено при Елизавете Петровне и завершилось «маленькой реформой» 1763 г., которая получила достаточно репрезентативное по меркам того времени нормативно-правовое сопровождение.

В отличие от своих предшественников Екатерина II не ограничилась «косметическим ремонтом» штатного расписания государственных учреждений, а проявила интерес к усовершенствованию их структуры и функций. Придавая огромное юридическое значение «доброму учреждению внутренних распорядков и всех государственных и судебных правительств» для «благосостояния» государства и «благоденствия... его обитателей», она обратила особое внимание на выявленные ею недостатки деятельности Сената и столичных коллегий. Находясь в начальный период своего правления под влиянием политических проектов Н. И. Панина, императрица благосклонно отнеслась к идее о разделении Сената на департаменты с целью «оградить самодержавную власть от скрытых иногда похитителей оных»<sup>5</sup>. В манифесте от 15 декабря 1763 г. она провозгласила, что «излишняя» централизация не содействует укреплению режима законности, и, в конечном итоге, снижает эффективность самодержавия, тормозя достижение «желаемого успеха ... государственных дел»<sup>6</sup>.

Решающую роль в заявленной на официальном уровне реорганизации принципов и методов правоохранительной деятельности сыграло несоответствие коллегиального начала абсолютистским тенденциям российского самодержавия второй половины XVIII в. Меры, предпринятые в ходе реформы 1763 г., создавали почву для подбора кадров в зависимости от их квалификационных характеристик. Исследователи отмечают, что в 1760-е годы российская верховная власть получила возможность полностью отказаться от «...форм надзора за деятельностью администрации, характерных для старомосковской приказной системы управления»<sup>7</sup>.

Добавлю, что данная тенденция развивалась в русле модернизационных процессов, происходивших в Российском государстве XVIII в. Ее проектирование на длительную перспективу не позволяла одним росчерком пера решить проблему коррупции, особенно на уровне среднего и низшего звена. Как свидетельствуют материалы нормативных правовых актов 1760-х годов ее масштабы продолжали оставаться весьма внушительными, а превентивные меры блокировались слабостью прокурорского надзора, что было оборотной стороной нежелания большинства преемников Петра Великого отказаться от принципа личного контроля за недостаточно централизованной правоохранительной системой и слабо формализованной практикой делопроизводства.

Дальнейшая реализация самодержавного курса на укрепление режима за-

конности могла обеспечить доверие общества к законодательной политике верховной власти лишь при условии соответствия декларативных заявлений законодателя о необходимости установления разумного и справедливого правопорядка правовым формам и методам их практического воплощения. Вопреки этому на протяжении последующего столетия задача легитимации самодержавия во многом доминировала над консенсуальной природой правового воспитания, которое по мере укрепления централизации Российского государства стало подменяться военно-бюрократическими методами давления на должностных лиц во имя абстрактного идеала «общего блага».

© Соколова Е. С., 2016

<sup>1</sup> Соколова Е. С. «Закон яко фортеция правды»: о теоретико-практических основах законодательной политики Петра Великого // Genesis: исторические исследования. 2015. № 4. С.36–83.

<sup>2</sup> О хранении прав гражданских, о невершении дел против Регламентов, о невыписывании в докладе, что уже напечатано и о имении сего указа во всех судных местах на столе, под опасением штрафа // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. VI. № 3970. С. 656.

<sup>3</sup> Там же. С. 657.

<sup>4</sup> Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. М., 2007. С. 265–266.

<sup>5</sup> Манифест о постановлении штатов разным присутственным местам; об учреждении в Сенате, в Юстиц, Вотчинной и Ревизион коллегиях департаментов; о разделении по оным дел; о небытии Сибирскому и Разыскному приказам, Печатным и Раскольнической конторам и особому Коммерц-коллегии комиссарству; онеимении при присутственных местах коллегии и титулярных юнкеров; об учреждении при Кадетском сухопутном корпусе и Московском университете классов российской юриспруденции и о приуготовлении детей из разночинцев и приказного чина для определения в присутственные места в копиисты, об их обучении и содержании на казенный счет [Декабря 15 дня 1763 года] // Законодательство Екатерины II / Отв. ред. О. И. Чистяков, Т. Е. Новицкая. Т. 1. М., 2000. С. 221.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Писарькова Л. Ф. Государственное управление России. С. 363.

*Л. А. Гогенко\**

## **ИНСТИТУТ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГУБЕРНСКОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ В ЭПОХУ РЕФОРМ КОНЦА XVIII ВЕКА**

Исследование положения, функций и характера высших органов губернского управления в эпоху реформ местного управления Екатерины II и Павла I представляется особо актуальным в силу ряда причин конкретно-исторического характера. С точки зрения исторической перспективы складывания облика административно-территориального деления России, конец XVIII века – период особый. Реформы Петра I 1708–1714 гг. и последовавшие за ними преобразования середины века были, по нашему мнению, первой попыткой унификации пестрой и гетерогенной полуфеодальной системы, включавшей в себя уделы, приказы, разряды и т. д., В любом случае, логика этих реформ едва ли предполагала выход за рамки «перекраивания» карты губерний с целью упрощения процесса управления ими. Екатерина же впервые, серьезно меняя состав и территории единиц административно-территориального деления России, наполни-

\* Гогенко Людмила Анатольевна – соискатель кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России (Москва).

ла новым содержанием деятельность тех, кому она вверяла управление на местах, детально проработав их обязанности, разделение полномочий и ответственности.

Данные вопросы в течение значительного периода времени становятся предметом историко-правового исследования. Глубокую базу здесь заложили еще дореволюционные ученые А. Д. Градовский<sup>1</sup>, М. К. Любавский<sup>2</sup>, Ю. В. Готье<sup>3</sup>, В. А. Григорьев<sup>4</sup>, высоко оценивавшие новаторский потенциал екатерининских преобразований. Градовский отметил большое значение для последующего хода истории преобразований Павла I. В советской историографии подробного отражения эти реформы не нашли; это, как правило связывают с резкой оценкой, данной им М. Н. Покровским, несмотря на позднейшую критику выводов этого историка. Покровский свел суть преобразований 1775–1785 гг. к тому, что «...большая часть практических пожеланий дворянских наказов были попросту превращены в законы, что в истории получило пышное название «реформ Екатерины II»<sup>5</sup>. Кроме того, советские исследователи были склонны к преувеличению связи реформы 1775 г. с осмыслением Екатериной опыта подавления восстания Е. И. Пугачева<sup>6</sup>. В современной историографии тенденция к более взвешенной оценке губернских преобразований в России конца XVIII в. связана с работами А. Б. Каменского<sup>7</sup>, Н. И. Павленко<sup>8</sup>, О. А. Омельченко<sup>9</sup>.

Следует отметить, что в процессе подготовки основного документа реформы – «Учреждений для управления губерний Всероссийской Империи» – Екатерина рассмотрела предложения таких видных своих сподвижников, как П. С. Мещерский, М. Н. Волконский, А. А. Вяземский, А. А. Безбородко, П. В. Завадовский<sup>10</sup>. К выводу о необходимости реформы губернского управления Екатерина пришла, имея в виду огромные территории России, недостаточность обеспечения этих территорий управленцами, а также сложность и неоднородность функций управления, к исполнению которых привлекаются одни и те же чиновники<sup>11</sup>. Рассматриваемые нами высшие органы управления губерниями характеризуются уже в первой главе: «Для управления же губернии или наместничества полагается государев наместник или генерал-губернатор. В губернии или наместничестве учреждается правитель наместничества или губернатор. В губернии учреждается правление наместническое или губернское. В наместническом правлении заседает государев наместник или генерал-губернатор, правитель наместничества или губернатор с двумя советниками»<sup>12</sup>. Таким образом, можно заметить, что высший эшелон власти в губернии представлен четырьмя должностными лицами – генерал-губернатором, губернатором и двумя советниками; любопытно, что здесь не называется описываемый далее в «Учреждениях» вице-губернатор. Как неоднократно отмечали историки, сложность «трехэтажных властей»<sup>13</sup> (вкуче с формально изначально не оговоренным соотношением понятий губернии и наместничества. – Л. Г.) была компенсирована практикой – вскоре сформировались наместничества, объединявшие по две губернии каждое. Губернатор получал четвертый класс гражданской службы на время исполнения своих обязанностей<sup>14</sup>. Все члены правления, а также вице-губернатор назначаются лично императором: это положение совершенно справедливо трактуется<sup>15</sup> как свидетельство «централизаторского» тренда, присущего всей реформе 1775–1785 гг. Положение генерал-губернатора применительно к судебным делам характеризуется противоречиво: с одной стороны, он «не есть судья, но оберегатель императорского величества», с другой – «имеет пресекать всякого рода злоупотребления... если в судебном месте

определено было что несправедливо, то государев наместник может остановить исполнение и доложить Сенату»<sup>16</sup>. В этих коротких формулировках отчетливо прослеживается стремление Екатерины II адаптировать близкие ей идеи о разделении властей к российским реалиям. Значительный комплекс обязанностей генерал-губернатора связан с надзором за соблюдением законов: он обязан противодействовать волоките, «взыскивать» с должностных лиц губернии за исполнением ими обязанностей, контролировать ход рекрутских наборов. Положения главы регулировали и встраивание генерал-губернатора в систему государства: он мог выступать и принимать участие в голосованиях в Сенате. Обращает на себя внимание и то, что позднее будет характеризоваться в административном праве как «особый правовой режим»<sup>17</sup>: генерал-губернаторы приграничных территорий получали чрезвычайные права и полномочия по обеспечению безопасности государства.

Характеристика полномочий Губернского правления показывает, что Екатерине II не удалось в полной мере реализовать столь уважаемый ей принцип разделения властей. Правление должно было отправлять функции государственного арбитража по ряду дел (о «явных» неуплатах по векселям, о наложении ареста на имущество и т. д.). Очевидно, в связи с опытом недавнего подавления восстания Пугачева на губернское правление возлагались полицейские функции по делам, связанным с «беспорядками», а также по «важным и чрезвычайным» делам. В последнем случае прямо указывалось, что правление действует вместе с органами уголовного и гражданского правосудия. Наконец, положение губернатора характеризовалось поначалу весьма скромно: даже его советники в случае несогласия с какими-либо его решениями, могли доложить об этом генерал-губернатору. Это несколько уравнивало баланс сил в системе «генерал-губернатор — губернатор — советники» и, как нам кажется, служило упомянутой выше политике централизации.

Таким образом, если ориентироваться исключительно на текст документа, складывается впечатление о стесненном положении губернатора при всесильном генерал-губернаторе. Однако, уже по ходу реформы 1775–1785 гг. — а в течение 10 лет ежегодно создавались до 5–7 новых губерний<sup>18</sup> — именно губернаторы стали ключевым звеном повседневного управления губернией. А. Д. Градовский связывает это с тем, что в значительное количество губерний просто не были назначены генерал-губернаторы; вся власть там сосредоточилась на втором звене екатерининской системы<sup>19</sup>.

Мы обратили внимание на особенности высшего губернского управления в специфических, приграничных территориях потому, что именно это «исключение» из политики формирования унифицированного регулярного государства нашло свое отражение в куда менее известном преобразовании — губернских контрреформах Павла I 1796–1797 гг. Так, 28 ноября 1796 г. он резко ограничивает права высших органов губернского управления в Лифляндской губернии (до 1796 г. — Лифляндском наместничестве) в Прибалтике. Указ нового императора гласит: «За оставлением Губернского правления для гражданской части (...) восстановить все те Присутственные места, которые по тамошним прежним правам и привилегиям существовали (...) до 1783 г., и в коих присутствующих выбирать и определять по точной силе помянутых привилегий»<sup>20</sup>, такие же изменения вводились и на территории Эстляндии. Известно, что правовые нормы этих территорий Западной Европы были сформированы в рамках юридической системы, сильно отличающейся от российской. Еще дальше Павел пошел в отмене губернских преобразований своей матери применительно к

Малороссии<sup>21</sup>. Там вместо трех наместничеств формировалась одна Черниговская губерния (то есть вместо трех генерал-губернаторов отныне Петербург не назначал туда ни одного. – *Л. Г.*). Как и в случае с прибалтийскими окраинами, полномочия Губернского правления отныне сводились к «гражданской части», однако здесь возрождался еще и Генеральный Суд, созданный для украинских территорий указом Петра II в 1728 г.<sup>22</sup>. Таким образом, Павел I не только резко сократил полномочия Губернского правления, но и сделал это на тех территориях, с правовой обособленностью которых так недавно с особой последовательностью расправилась Екатерина II. Отдельные исследователи призывают не переоценивать воздействия этих мер на принцип унитарности российского государства<sup>23</sup>, которым руководствовалась Екатерина, но нам представляется важным сам факт такого своеобразного развития положений екатерининской реформы, касающихся особого режима в приграничных губерниях.

© Гогенко Л. А., 2016

<sup>1</sup> *Градовский А. Д.* Начала русского государственного права. Т. 3. СПб., 1883. С. 123.

<sup>2</sup> *Любавский М. К.* История царствования Екатерины II. СПб., 2001. С. 113–118.

<sup>3</sup> *Готье Ю. В.* История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. Т. 2. М., 1941. С. 260–281.

<sup>4</sup> *Григорьев В. А.* Реформа местного управления при Екатерине II. М., 1910. С. 208.

<sup>5</sup> *Покровский М. Н.* Русская история с древнейших времен. Ч. 2. М., 1899. С. 34.

<sup>6</sup> *Павлова-Сильванская М. П.* Социальная сущность областной реформы Екатерины II // Абсолютизм в России. М., 1964. С. 460–491.

<sup>7</sup> *Каменский А. Б.* От Петра I до Павла: реформы в России XVIII века: опыт целостного анализа. М., 2001. С. 423–428.

<sup>8</sup> *Павленко Н. И.* Екатерина Великая. М., 2003. С. 250.

<sup>9</sup> *Омельченко О. А.* «Законная монархия» Екатерины II. М., 1993. С. 295–300.

<sup>10</sup> *Григорьев В. А.* Реформа местного управления при Екатерине II. С. 208.

<sup>11</sup> Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи. [М.], [1775]. – <http://www.runivers.ru/lib/book6866/187015/> (дата обращения: 15.01.2016).

<sup>12</sup> Там же. С. 2–5.

<sup>13</sup> *Любавский М. К.* История царствования Екатерины II. С. 114.

<sup>14</sup> Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи. [М.], [1775]. – <http://www.runivers.ru/lib/book6866/187015/> (дата обращения: 15.01.2016). С. 47.

<sup>15</sup> *Омельченко О. А.* «Законная монархия» Екатерины II. С. 305.

<sup>16</sup> Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи. [М.], [1775]. – <http://www.runivers.ru/lib/book6866/187015/> (дата обращения: 15.01.2016). С. 86.

<sup>17</sup> *Комаров С. А., Малько А. В.* Теория государства и права. М., 1999. С. 211.

<sup>18</sup> *Тархов С. А.* Изменения административно-территориального деления России за последние 300 лет // География. 2001. № 21. С. 8.

<sup>19</sup> *Градовский А. Д.* Начала русского государственного права. С. 150.

<sup>20</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. XXIV. СПб., 1830. № 17 584. С. 20–21.

<sup>21</sup> Там же. № 17 594.

<sup>22</sup> *Трощина К. Е.* История судебных учреждений в России. СПб., 1851. С. 231.

<sup>23</sup> *Окунь С. Б.* История СССР. Лекции. Ч. 1. С. 65.

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НИЖНИХ ЗЕМСКИХ СУДОВ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛОРУССКИХ ГУБЕРНИЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XVIII – ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА**

После присоединения белорусских земель к России в результате трех разделов Речи Посполитой (1772, 1793, 1795 гг.) на ее территорию была распространена российская юрисдикция. К этому времени в государственном механизме Российской империи уже сформировалась система полицейских органов, которая в дальнейшем была введена и на территории присоединенных белорусских земель.

Основным нормативным правовым актом, определявшим организацию, структуру, функции и компетенцию полиции, стали «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи» (1775 г.)<sup>1</sup>. Этим законодательным актом было предусмотрено создание органов полиции в виде нижнего земского суда, который выполнял административно-полицейские и судебные функции в пределах территории повета (с 1837 г. – уезда).

Нижний земский суд состоял из земского исправника (капитан-исправника) и нескольких заседателей из числа дворян, избираемых уездным дворянским собранием и утверждаемых в должности губернатором, которому подчинялись (в некоторых случаях на эти должности лица не избирались дворянством, а назначались губернатором). При нижнем земском суде имела канцелярия, состоявшая из двух столов – исполнительного и следственного.

Непосредственной опорой и помощниками нижнего земского суда в деревнях и селах были сотские и десятские, которые избирались из числа крестьян и были обязаны оказывать содействие чинам полиции. На территории белорусских губерний действовал также такой институт помощников полиции как ключвойты, руководившие деятельностью сотских и десятских.

В «Учреждении для управления губерний Всероссийской Империи» содержалась детальная регламентация деятельности нижнего земского суда. Нижний земский суд должен был «иметь бдение, дабы в уезде сохранены были благочиние, добронравие и порядок», исполнять решения вышестоящих властей и решения суда, а также проводить следствие по уголовным делам. Он отвечал за состояние дорог, мостов, торговли, противопожарную безопасность, борьбу с эпидемиями и эпизоотиями, поиск беглых в уезде, обеспечение воинских потребностей и др.<sup>2</sup>

В уездных городах главой администрации и полиции являлся городничий<sup>3</sup>. Его функции определялись специальной инструкцией, во многом аналогичной инструкции капитан-исправнику. В столицах губерний вводилась должность обер-полицмейстера. Ни капитан-исправник как руководитель уездной полиции, ни городничий, а впоследствии и полицмейстеры уездных городов не подчинялись обер-полицмейстеру, находившемуся в столице губернии. Специализированного органа управления полицией в масштабе губернии в рассматриваемый период не существовало.

---

\* *Мурашко Александр Иванович* – заместитель начальника кафедры теории и истории государства и права Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь (Минск), кандидат исторических наук.

Должностное положение городничего, как и земского исправника, не связывалось с воинской службой. Городничий являлся единственным полицейским чиновником в городе, в то время как в нижний земской суд кроме исправника избирались (назначались) 2–3 заседателя из дворянства. Во время службы городничий считался чиновником 8 класса в соответствии с петровской «Табели о рангах», земские исправники – 9 класса, заседатели из дворянства – 10 класса, если не имели более высокого ранга.

В соответствии с Манифестом от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении Министерств» было создано Министерство внутренних дел Российской империи. Необходимо отметить, что создание Министерства существенно не отразилось на структуре и деятельности органов уездной полиции.

В первой половине XIX в. в целом сохранилась организационная структура общей полиции, характерная для конца XVIII в. В 1825 г. в Виленской, Гродненской, Минской, Витебской и Могилевской губерниях по штату насчитывалось всего 215 заседателей и 53 исправника<sup>4</sup>. Большая часть чинов полиции была представлена местными уроженцами. Исправники в большинстве своем были мелкопоместными и беспоместными дворянам. Меньше половины из них прошли службу в армии. На должность заседателей избирали в основном представителей мелкопоместных дворян, которые, как правило, ранее также не служили в армии. Секретари в большинстве составляли местные потомственные дворяне, не служившие в армии. Средний возраст при назначении на должности составлял 28–33 года. По своему вероисповеданию основная масса чиновников была католиками<sup>5</sup>.

Надо отметить, что имевшегося количества чиновников было недостаточно для эффективной деятельности полиции. Постоянную помощь полицейским чинам должны были оказывать сотские и десятские из крестьян, которые, как правило, службу игнорировали. Все это приводило к тому, что чины полиции были не в состоянии справиться с многочисленными служебными обязанностями по обеспечению общественного порядка. В результате исправник и заседатели не имели четкого представления об обстановке в уезде.

События, имевшие место в период польского шляхетского восстания 1830–1831 гг., показали, что существующая структура полиции, кадровый состав, материально-техническое обеспечение не позволяли эффективно обеспечивать общественную безопасность и правопорядок на территории белорусских губерний.

В 1837 г. было принято «Положение о земской полиции», в соответствии с которым уезд в полицейском отношении делился на участки, так называемые станы, в которых вводилась должность станового пристава<sup>6</sup>. Становой пристав назначался на должность губернатором из числа кандидатов, представленных дворянским уездным собранием. Каждый уезд Виленской и Гродненской губерний состоял в среднем из пяти, а в Минской, Могилевской и Витебской губерниях – из трех станов.

Учреждение должности станового пристава, ответственного за порядок в части уезда, в которой он постоянно находился, имея в своем подчинении расквартальных, тысяцких, пятисотских, сотских и десятских, укрепляло сельскую полицию. В земских судах белорусских губерний количество заседателей увеличилось в целом на 13 % (с 215 до 246)<sup>7</sup>. Жалованье чиновников земской полиции увеличилось в несколько раз.

В Положении о земской полиции 1837 г. более точно определялись функции уездной полиции и ее должностных лиц. Поскольку правовая система и

структура госучреждений не претерпели существенных изменений, а земский исправник и становой пристав оставались низовыми исполнительными органами губернской администрации, то по существу, объем функций уездной полиции остался прежним. В то же время в Положении о земской полиции 1837 г. более четко был определен порядок ее взаимодействия с другими учреждениями.

Таким образом, принятые в 1775 г. «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» и в 1837 г. «Положение о земской полиции» сформировали организационно-правовые основы деятельности нижних земских судов. В целом развитие полицейских органов вплоть до начала реформ 1860-х годов характеризовалось постепенным совершенствованием их организационной структуры. В то же время наделение полиции значительным объемом административно-хозяйственных функций, недостаточным материально-техническим обеспечением, отсутствие системы образования и профессиональной подготовки чинов полиции негативно сказывалось на выполнении задач по обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью.

© Мурашко А. И., 2016

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е (далее – ПСЗ-1). Т. XX. СПб., 1830. С. 229.

<sup>2</sup> ПСЗ-1. Т. XX. С. 251–252.

<sup>3</sup> ПСЗ-1. Т. XX. С. 256.

<sup>4</sup> *Киселев А. А.* Структура, состав и деятельность земской полиции белорусских губерний в конце XVIII – первой половине XIX в. // Исторический поиск Беларуси: Альманах / Сост. А. Ю. Бендин. Минск, 2006. С. 41.

<sup>5</sup> Там же. С. 39–40.

<sup>6</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. 12. Отд. 1. С. 465.

<sup>7</sup> *Киселев А. А.* Структура, состав и деятельность земской полиции белорусских губерний в конце XVIII – первой половине XIX в. // Исторический поиск Беларуси: Альманах / Сост. А. Ю. Бендин. 2006. С. 44.

*Н. П. Никитина\**

## **К ВОПРОСУ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ЗЕМСКИХ ИСПРАВНИКОВ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА**

История взаимодействия различных ветвей власти на местном уровне привлекают внимание исследователей. В данной работе на примере Псковской губернии мы рассмотрим вопрос о взаимоотношения земских исправников и местных органов власти в отношении охраны правопорядка. Для системы местного управления в Российской империи первой половины XIX в. было характерно сочетание административного управления с полицейским и судебным ведомством. Особенно это проявлялось на уездном уровне управления. Во главе уезда стоял низший земский суд, учрежденный еще Екатериной II<sup>1</sup> и состоящий из исправника и 2–3 заседателей. В 1798 г. он был переименован в земский. Все члены избирались на должность уездным дворянством. Псковское дворянство в начале XIX в. не очень-то стремилось к службе в уездном управлении. В каче-

---

\* *Никитина Наталья Павловна* – декан исторического факультета Псковского государственного университета, кандидат исторических наук, доцент.

стве примера возможно привести следующий факт. В 1809 г. псковский гражданский губернатор Н. О. Лабе обращался в Министерство юстиции со следующей проблемой: «во многих уездных судах Псковской губернии, и особенно по Новоржевскому, некоторые из выборных дворянством в должность уездных судей и дворянских заседателей... не вступают в должность за разными отзывами, другие же бывшие вступить в оные, но вскоре после того выбывают из оных по отзывам за болезнями, возлагаемых на них доверенностей не исправляют...»<sup>2</sup>. Такая безответственность дворян в отношении участия в управлении привела к тому, что в уездных судах Псковской губернии оказалось большое количество вакансий дворянских заседателей. В компетенцию земского суда входили вопросы, связанные с исполнением распоряжений губернского правления, губернатора, решений судебных инстанций, контроля за торговлей в уезде. Суд осуществлял мониторинг ситуации с ценами на продукты питания, состоянием мер веса, контролировал состояние путей сообщения в уезде, следил за санитарией и пожарной безопасностью. На земский суд возлагались и полицейские функции, к числу которых относилось наблюдение за правопорядком в уезде, поиск и возвращение владельцам беглых крестьян и дворовых людей.

Главным лицом в уездном управлении являлся земский исправник, который возглавлял земский суд. По мнению К. К. Смирновой, «...на земских исправников возлагались обширные, нигде не оговоренные, а традиционно сложившиеся обязанности»<sup>3</sup>. По сути, земский исправник являлся хозяином в уезде, что могло приводить к превышению им должностных полномочий и коррупции. Доносы на земских исправников являлись не редкостью. Примером может служить дело порховского земского исправника Сергиевского. Он был обвинен псковским коллежским регистратором Головиным в покровительстве крестьянам раскольникам, которые принадлежали его родственнику. Данное обвинение для второй четверти XIX в. являлось довольно опасным. В эпоху Николая I надзор за раскольниками был наиболее пристальным, так как будучи оппозицией официальной церкви, которая к тому времени уже являлась частью государственного аппарата, они могли стать почвой для радикального движения. В Псковской губернии (и особенно Порховском уезде) число раскольников было довольно значительным. Исправники вели учет численности раскольников и следили за тем, что бы они не «сворачивали в раскол» православное население. При выяснении всех обстоятельств дела был определен ложный характер доноса в целом, хотя ряд незначительных нарушений подтвердился. В частности исправник Сергеевский опечатал раскольничью молельню, но так, что крестьяне могли снять печать и молиться. Кроме того исправник выпустил из-под ареста наставника раскольников, разрешив ему обвенчать свадьбу. Псковское губернское правление вынесло строгий выговор Сергиевскому. Однако Сенат принял решение об отмене распоряжения Псковского губернского правления и передало дело в уголовную палату для рассмотрения деятельности как Сергиевского так и Головина<sup>4</sup>.

В первой половине XIX в. земские суды Псковской губернии сосредоточили свое внимание на вопросах опеки, поиска беглых крестьян и дворовых людей, противодействию раскольническому движению и соблюдению правопорядка. Ярким примером, иллюстрирующим последнее направление работы являлась деятельность опочецкого земского исправника Бороздина по ликвидации «скопища бродяг, беглых помещичьих крестьян и рекрутов в лесах Невельского повета и границе Себежского, Опочецкого и Великолукского уездов»<sup>5</sup> в

ноябре 1829 г. Именно опочецкий земский исправник по распоряжению псковского гражданского губернатора А. Ф. Квитке организовал взаимодействие с невельским, себежским, великолукским земскими исправниками по поимке беглецов. В данном случае хотелось бы обратить внимание на особенности данной ситуации: события разворачивались на границе двух губерний – Псковской и Витебской. Территория, на которой разворачивалась операция, охватывала селения государственных, экономических и удельных крестьян, которые имели разный характер управления. Исправник Бороздин, должен был установить взаимодействие с исправниками другой губернии и учесть интересы казны. В распоряжении исправника было 6 сотских и 20 десятских. Стоит пояснить, что десятские и сотские являлись выборными лицами из среды крестьян (для первой половины XIX в. – государственных) и выполняли на местах распоряжения исправника в рамках компетенции земского уездного суда. Для поимки беглецов, Бороздин обратился за помощью к голове Острейского волостного правления Павлу Павлову и писарю Дмитрию Алексееву, проживающим в погосте Копылка, в котором и скрывалась часть беглых. Сын волостного головы Григорий Павлов отказался выполнять требования Бороздина, попытался отбить пленных. При этом Григорий Павлов называл себя хозяином погоста, нецензурно оскорблял Бороздина, заявлял, что не даст проводить обыск в данном волостном приказе. Бороздин арестовал Григория Павлова и нескольких беглецов. Однако в ночь на 17 ноября волостной голова Павел Павлов дал распоряжение десятским, собрал группу около 50 человек и освободил пленных. Довольно активной во всех этих событиях была позиция писаря Дмитрия Алексеева, который заявил Бороздину, что смеет отпускать пленных, кидал в исправника камни, грозил физической расправой. Впоследствии волостной голова и писарь были арестованы. Разбирательство по данному конфликту осуществлялось опочецко-новоржевским окружным комиссаром казенных поселян Кузнецовым, который освободил из под стражи волостного голову Павла Павлова и писаря Дмитрия Алексеева, так как усмотрел в действиях Бороздина превышение полномочий. Для следствия по данному делу губернское правление направило стряпчего Иванова, который подтвердил факт превышения полномочий Бороздиным. В данном случае имело место столкновение интересов земского исправника и департамента государственных имуществ министерства финансов, в подчинении которого тогда находились государственные крестьяне. Чиновники данного министерства, даже в интересах сохранения правопорядка не желали допускать исправника на территорию находящуюся под их управлением. Псковская казенная палата обратилась к губернатору с просьбой, что бы казенные крестьяне впредь не подвергались притеснениям со стороны полиции.

В 1837 г. полицейский функционал земского суда был существенно расширен в ходе реформы земской полиции. Данная реформа привела к расширению прав земского исправника как начальника земской полиции; вводилась должность непременного заседателя земского суда, который должен был постоянно находиться в присутствии земского суда, фактически являясь заместителем земского исправника. На земский суд теперь возлагалась обязанность контроля за тем как населением выполняет подводную, постоянную, дорожную и другие повинности, то есть фактически функции контроля за выполнением натуральных повинностей. По мнению Р. И. Байгутлина, «...реорганизация земской полиции была лишь частью довольно значительной реформы местного

управления»<sup>6</sup>. Данная реформа будет осуществлена в 1862 г. и приведет к усилению полицейской составляющей в деятельности уездных исправников.

Таким образом, в первой половине XIX в., вплоть до введения органов земского самоуправления, исправник являлся «хозяином» уезда. Должность уездного исправника относилась к категории высших должностных лиц губернии. Функция обеспечения правопорядка являлась доминирующей в его деятельности. Однако при выполнении своих обязанностей исправник должен был маневрировать как между губернским правлением, а также государственными структурами, осуществлявшими управление государственными крестьянами.

© Никитина Н. П., 2016

---

<sup>1</sup> Учреждения для управления губерний // Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2350/> (дата обращения: 12.02.2016).

<sup>2</sup> Государственный архив Псковской области (далее – ГАПО). Ф. 20. Оп. 1. Д. 251. Л. 28.

<sup>3</sup> *Смирнова К. К.* Дворянские чиновники в уездных и земских судах Санкт-Петербургской губернии (первая четверть XIX в.) // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2006. № 22. Т. 4. С. 127.

<sup>4</sup> ГАПО. Ф. 20. Оп. 1. Д. 1432. Л. 298–300.

<sup>5</sup> ГАПО. Ф. 20. Оп. 1. Д. 965. Л. 13.

<sup>6</sup> *Байгутлин Р. И.* Развитие принципа территориальной юрисдикции в деятельности земской полиции Российской империи по реформе 1837 года // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. Серия: Право. Вып. 33. № 29 (283). С. 103.

*Е. Н. Морозова\**

## **ЛИБЕРАЛЬНЫЙ И КОНСЕРВАТИВНЫЙ ПРОЕКТЫ ПОЛИЦЕЙСКОЙ РЕФОРМЫ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА 1850-Х ГОДОВ)**

В истории правоохранительных органов России есть весьма интересная и малоизученная тема: нереализованные проекты полицейской реформы 1850-х годов.

Создание подобных проектов в среде правительственной бюрократии шло одновременно с подготовкой крестьянской реформы, которая, по мнению правительства, должна была привести к новой «пугачевщине». Ожидание нового «бессмысленного и беспощадного бунта», а также крайне неудовлетворительное состояние российской полиции, которая функционировала еще на основе законодательства Екатерины II, привели к началу работ по подготовке полицейской реформы, в ходе которых отчетливо выявились два совершенно разных подхода к статусу и полномочиям института полиции.

В 1850-х годах появился целый ряд проектов, исходящих из Министерства внутренних дел. Наиболее значимым из них представляется проект Я. А. Соловьева. Абрис этого проекта можно увидеть в воспоминаниях его автора. Соловьевский проект преобразования местного управления строился на принципах единства и функционального размежевания с выделением полицейско-административной, судебно-следственной и хозяйственно-распорядительной частей, ранее находившихся в ведении уездной полиции. По его проекту земская и городская полиция соединялись в одно учреждение под

---

\* *Морозова Елена Николаевна* – профессор кафедры отечественной истории и историографии Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского, доктор исторических наук, профессор.

началом чиновника от короны – уездного исправника и его заместителя. Исполнительная власть передавалась становым приставам. Предполагалось выделение следственной части и учреждение особого института следственных приставов с постоянным их местопребыванием в уездном городе.

Проект Я. А. Соловьева строился на двух разных принципах: выборности и назначаемости. Он подчеркивал, что выборы исправника только от дворян являются несправедливыми по отношению к другим сословиям: «полицейские чиновники, завися от избрания дворянства, даже при своей благонамеренности, не могут действовать совершенно свободно в делах своих избирателей»<sup>1</sup>.

Соловьев был противником и коллегиального принципа в деятельности полиции, считая, что коллегиальность в административно-полицейской сфере неуместна и приведет к негативным результатам. На принципах выборности и коллегиальности формировался лишь Уездный совет, который должен был состоять из представителей от всех сословий, ведавших хозяйственно-распорядительными делами.

Проект Я. А. Соловьева, где главную часть составляла полицейская реформа, строился на либеральных принципах административной децентрализации, функциональном размежевании властных полномочий в уезде, выделения особой административно-полицейской сферы, повышения профессионализма полицейских, ликвидации ненужного параллелизма в деятельности земской и городской полиции.

Этот проект вызвал шквал критики либерального курса Министерства внутренних дел. В ходе полемики с этим курсом вырисовалась другая концепция полицейской реформы, представленная «комиссией четырех»<sup>2</sup>. По распоряжению Александра II, в целях обсуждения соловьевского проекта, была создана комиссия, в которую вошли три министра: внутренних дел (С. С. Ланской), юстиции (В. Н. Панин), государственных имуществ (М. Н. Муравьев) и Я. И. Ростовцев. Ее цель – свести к нулю все предложения Министерства внутренних дел и создать свою концепцию полицейской реформы.

По поручению С. С. Ланского Я. А. Соловьев приступил к составлению главных начал устройства уездного управления (собственно, представил уже существующий). Именно из его воспоминаний известно, как и почему от первоначального проекта МВД не осталось и следа. Главная причина заключалась в том, что проект, представленный Министерством внутренних дел, исходил из целей улучшения деятельности полиции, «которая распоряжалась, производила следствия, судила и в тоже самое время, приводила в исполнение собственные свои распоряжения и приговоры»<sup>3</sup>. Противники же этого проекта («охранители», как их называет Соловьев) исходили из другой посылки: «усиления полиции посредством предоставления ей ничем не ограниченной власти»<sup>4</sup>.

Безусловно, удивительна та поспешность, с которой был выполнен проект, касавшийся важнейшей сферы государственного управления. «Комиссия четырех» в рекордно короткий срок представила «Главные начала для устройства уездного управления и полиции», которые были внесены на рассмотрение Главного комитета по крестьянскому делу (10 мая 1858 г.)

Цели проекта «комиссии четырех» были завуалированы и облечены в весьма обтекаемую формулу: создание единой уездной полиции «посредством соединения земской и городской полиции в одно управление; поручение полицейских должностей коронным чиновникам, не затрудняемых в своих действиях сословными связями и интересами; придание полицейскому управлению

большей силы и значения, путем возвышения должностей полицейских чиновников, предоставления им разных служебных преимуществ и возвышение окладов содержания»<sup>5</sup>. Кстати сказать, последняя мысль была ярко выражена Я. И. Ростовцевым еще до начала работы «комиссии четырех», когда в специальной записке он писал, что «главная мера» улучшения деятельности административно-полицейских властей заключается в том, чтобы «обеспечить и облагородить» земскую полицию. Это прозрачный намек на взяточничество и лихоимство, царившие в местном управлении. В целях «обеспечения» полицейских чинов, Ростовцев предлагал увеличить им жалованье, лишив искуса брать взятки. В целях «облагораживания» следовало, по его словам, поднять полицию в «общественном мнении», для чего необходимо было «привлечь людей достойных» с помощью «служебных наград и преимуществ»<sup>6</sup>.

По проекту «комиссии четырех» создавалось новое учреждение – уездное управление, состоящее из Земского суда и городского управления, возглавляемого уездным начальником. Канцелярия уездного управления состояла из Канцелярий двух объединяемых учреждений. Для исполнения распоряжений уездного начальника вводились должности станowych исправников.

Уездный начальник (так же, как и становые исправники) назначался правительством, преимущественно из лиц 5 класса, но их могли занимать лица военной и гражданской службы с 8 по 4 класс, включительно. Через три года успешно исполняющий обязанности уездного начальника мог получить чин статского советника.

Основная цель предлагаемого проекта – создание сильной административно-полицейской власти на местах. Проектируемое объединение городской и земской полиции являлось фактором скорее положительным<sup>7</sup>, так как ликвидировало ненужный параллелизм в организации и деятельности полиции. Логическим следствием такого объединения и должно было стать введение новой должности – главы уездной полиции. Ему давались широкие полномочия, как представителю исполнительной власти в уезде: уездному начальнику вменялось в обязанность наблюдение за точным исполнением общих узаконений, «меры к охранению общественного порядка». Эти функции главы уездной полиции являлись вполне традиционными, начиная с законодательства Екатерины II. Но уездный начальник имел, в определенных случаях, чрезвычайные полномочия и мог «потребовать содействия воинской власти в части предупредительных мер». Кроме того, он возглавлял Уездную расправу и контролировал избрание мировых судей в уезде.

Безусловно, назначение уездного начальника от короны задевало интересы дворянства, ибо ранее избрание земского исправника являлось прерогативой местных дворян. С. Я. Цейтлин пишет, что уездному начальнику «был *de facto* подчинен уездный предводитель дворянства, лишившийся, таким образом, своего прежнего главенствующего значения в уезде»<sup>8</sup>. В этом утверждении есть элемент преувеличения. Введение этой должности ограничивало власть уездного предводителя дворянства при определенных обстоятельствах. В проекте специально оговаривалось, что уездный предводитель дворянства прямо не подчинен уездному начальнику, «но обязан... исполнять его требования по распоряжению и мерам к сохранению порядка и предупреждению вредных для общественного спокойствия случаев»<sup>9</sup>.

Таким образом, проект уездного управления, представленный «комиссией четырех», вернее, составленный «триумvirатом» В. Н. Паниным, М. Н. Муравьевым и Я. И. Ростовцевым вполне соответствовал тому проекту крестьянской реформы, который был сформулирован в апрельской программе. От проекта Министерства внутренних дел позаимствованы были лишь некоторые внешние формы (объединение земской и городской полиций).

Таким образом, в 1850-х годах обозначились два подхода к реформированию уездной полиции: проект либеральной бюрократии, исходивший из Министерства внутренних дел и проект консервативной бюрократии, представленный «комиссией четырех». Но приход в редакционные комиссии Н. А. Милютин и создание под его руководством «Комиссии об уездных и губернских учреждениях» изменили расстановку сил. Именно Н. А. Милютин и его комиссия подготовили к апрелю 1860 г. новый проект полицейской реформы.

© Морозова Е. Н., 2016

<sup>1</sup> *Записки сенатора Я. А. Соловьева. Крестьянское дело в 1858 г.* // Русская беседа. 1882. Т. 33. Кн. 3. Март. С. 563.

<sup>2</sup> Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1180. Главный комитет по крестьянскому делу. Оп. 15. Д. 20. Л. 6–7.

Особая комиссия или Комиссия «четырех» была образована при Главном комитете по крестьянскому делу. – См.: *Семенов Н. П.* Освобождение крестьян в царствование Александра II. Хроника деятельности комиссий по крестьянскому делу. Т. 1. СПб., 1889. С. 13–14, 39; *Тот Ю. В.* Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX. СПб., 2002. С. 157; *Морозова Е. Н.* Земская реформа: замыслы и результаты // Известия Смоленского государственного университета. 2011. № 2914. С. 288.

<sup>3</sup> *Записки сенатора Я. А. Соловьева. Крестьянское дело в 1858 г.* С. 564–565.

<sup>4</sup> Там же. С. 567.

<sup>5</sup> РГИА. Ф. 1180. Оп. 15. Д. 20. Л. 199.

<sup>6</sup> РГИА. Ф. 1180. Оп. 15. Д. 20. Л. 16.

<sup>7</sup> Иную точку зрения см.: *Цейтлин С. Я.* Земская реформа // История России в XIX веке. Т. 3. Ч. 2. Вып. 11–12. Б. м., б. г. С. 191; *Гармиза В. В.* Подготовка и проведение земской реформы 1864 г. М., 1957. С. 130.

<sup>8</sup> *Цейтлин С. Я.* Земская реформа. С. 191–192.

<sup>9</sup> РГИА. Ф. 1180. Оп. 15. Д. 20. Л. 28.

*И. В. Синова\**

## **ЭВОЛЮЦИЯ СУДЕБНО-ПОЛИЦЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА**

Отмена крепостного права в России и последовавшие буржуазные реформы затронули в течение 1862–1874 гг. и судебную-полицейскую систему. Реорганизация полиции происходила по следующим направлениям: назначение полицейских чиновников только правительством, ликвидация принципа сословной выборности полиции, объединение уездной и городской полиции в уездную полицию во главе с исправником, назначаемым губернатором. Отдельные полицейские управления сохранялись только в крупных городах и гу-

\* *Синова Ирина Владимировна* – профессор кафедры международных отношений, истории и политологии Санкт-Петербургского государственного экономического университета, доктор исторических наук, доцент.

бернских центрах. Полиция была лишена следственных и судебных функций, права контроля и управления местным хозяйством.

В ряде крупных городов сохранилась городская полиция во главе с полицмейстером, а в Петербурге и Москве – обер-полицмейстером. Города делились на полицейские части во главе с частными приставами. В Петербурге было 12 полицейских частей: Казанская, Коломенская, Литейная, Нарвская, Рождественская, Спасская, Адмиралтейская и др. Полицейские части, в свою очередь были разделены на полицейские участки, возглавляемые околоточными надзирателями, в подчинении которых находилось от 5 до 10 полицейских, называвшимися городовыми.

Одновременно в системе полиции были созданы органы, нацеленные на раскрытие уголовных преступлений. Петербургский обер-полицмейстер, генерал-лейтенант Ф. Ф. Трепов в 1866 г., направил императору Александру II записку, в которой говорилось: «Существенный пробел в учреждении столичной полиции составляет отсутствие особой части со специальной целью производить исследование по раскрытию преступлений... Для устранения этого недостатка и предложено учредить сыскную полицию»<sup>1</sup> Император быстро отреагировал на данную записку и при обер-полицмейстерах Петербурга и Москвы были созданы «управления сыскной полиции», сотрудники которой распределялись по полицейским частям и участкам<sup>2</sup>.

Во главе Петербургского управления сыскной полиции в 1866–1889 гг. стоял знаменитый русский сыщик И. Д. Путилин, ставший впоследствии фактически главой всей сыскной полиции Российской империи<sup>3</sup>. До 1878 г. управления сыскной полиции существовали только в Петербурге и Москве.

В воспоминаниях Д. Засова и В. Пызина, посвященным разнообразным аспектам повседневной жизни столицы конца XIX – начала XX в. отражена деятельность полиции и критическое отношение к ней в обществе: «Полиция в столице составляла целую иерархическую лестницу, во главе которой стоял градоначальник. Далее следовали (в каждой части) – полицмейстер, пристав, помощники пристава, околоточные, квартальные и постовые городовые. В обязанности домовладельцев, старших дворников и швейцаров входило содействие полиции в выявлении и пресечении правонарушений. На первый взгляд – стройная система, которая должна была обеспечить порядок в городе»<sup>4</sup>. Но в действительности направления и содержание деятельности полиции не редко включали не свойственные ей функции, были непомерно широкими и, как следствие этого, их разнонаправленность не приводила к эффективной работе в целом.

Еще в 1843 г. в Санкт-Петербурге для надзора за женщинами, промышлявшими развратом был учрежден первый в России Врачебно-полицейский комитет при медицинском департаменте МВД<sup>5</sup>. В 1856 г. он получил свое окончательное устройство и его председателем стал обер-полицмейстер, а членами, кроме медиков – участковые полицмейстеры. До сих пор функции и целесообразность существования данного комитета является вопросом дискуссий<sup>6</sup>.

Особое недовольство населения вызывали факты взяточничества, которые являлись «нормой», что нашло отражение в записках современников: «Полицейские чины были взяточники. За взятку можно было замазать всякое правонарушение и даже преступление»<sup>7</sup>. И как следствие – полиция не пользовалась в народе уважением, ее не только не уважали, а «попросту презирали. Простой люд видел в них грубых насильников. За ними в народе закрепилось прозвище "фараоны". Они могли ни за что посадить в "кутузку", заехать в зубы,

наложить штраф, чинить препятствия в самом правом деле. Интеллигентные люди презирали полицию за преследование инакомыслящих, с брезгливостью относились к полицейским как нечистоплотным личностям»<sup>8</sup>.

В народе бытовало выражение: «Будешь ночевать под шарами». Это означало: заберут в полицейскую часть за появление в пьяном виде или за непристойное поведение на улице, а то и просто за неучтивый ответ городовому<sup>9</sup>.

Поэт Серебряного века Николай Агнивцев в 1913 г. написал о городовом следующее стихотворение, в котором также отражено не самое доброжелательное отношение к данной категории служащих.

*С волшебным жезлом на посту он стоит,  
Незыблем, как лучший финляндский гранит,  
Нахмурен и важен, как некий Харон,  
Как кит, проглотивший десяток Ион!  
Над ним – робко виснет вдали небосвод,  
Под ним – на сто сажень не роется крот,  
При нем – институткой глядит сквернослов,  
А в нем-то самом – только восемь пудов!  
Стоит он, загадочно глядя на мир,  
Как сфинкс, переряженный в чей-то мундир,  
И мерно, в борьбе неустанной со злом,  
Под носом извозчиков машет жезлом!*<sup>10</sup>

Сами полицейские участки также производили «гнетущее впечатление: низкие потолки, грязь, спертый воздух. Скрипучие ободранные двери, обшарпанные столы. В коридоре дверь в "кутузку" с "глазком". Оттуда слышатся крики, ругательства, плач. По коридору, вдоль дверей, расхаживает городовой, часто заглядывает в "глазок", грубо кричит: "Не ори!"»<sup>11</sup>.

Полиция занималась охраной общественного порядка и правонарушениями граждан вне зависимости от возраста. В 1875 г. в Петербурге открылось тюремное отделение малолетних преступников при Коломенском полицейском доме, в котором размещали отдельно от взрослых малолетних преступников и бродяг. «В отделение набирали всякий сброд – в течение года перебивает до 250 человек от 10 до 17-летнего возраста на сроки от нескольких дней до одного года. Причины заключения – кража и проявление порочных наклонностей во всех видах. Из всех перебивавших в отделении детей большинство по первой судимости,  $\frac{1}{6}$  часть – по второй,  $\frac{1}{12}$  – по третьей, и один даже по четвертой»<sup>12</sup>.

Были случаи, когда родители, не справляясь с воспитанием своих детей, и обращались с просьбой к полицеймейстеру поместить их в исправительное заведение или земледельческую колонию. Так, полицеймейстер сообщал губернатору Санкт-Петербурга о том, что «мещанин Михаил Иванович Дренюк обратился ко мне с просьбой об определении порочного сына его Георгия, 12 лет от роду, в колонию малолетних преступников, в виду того, что названный сын его пристрастился к бродяжничеству и кражам, продавая украденные вещи и даже носильное им платье за бесценок, вырученные же деньги истрачивает на глупости, пропадая при этом по несколько дней из дому, и что все принимаемые меры к исправлению сына не привели ни к каким результатам... В виду сего испрашиваю распоряжения Вашего сиятельства о помещении Георгия Дренюка в колонию малолетних преступников, т. к. все принимаемые меры к исправлению его остались без результата»<sup>13</sup>. В данном случае судьба мальчика стала предметом переписки и обсуждения между полицмейстером и губернатором.

5 января 1910 г. Градоначальник столицы приказом по полиции сделал следующее распоряжение: «Согласно постановлению СПб Городской Думы от 23 сентября 1909 г. и соответственному определению СПб Столичного мирового Съезда от 29 октября того же года, с 1 января 1910 г. все дела о малолетних и несовершеннолетних до 17 летнего возраста будут рассматриваться Мировым Судьею, камера его будет помещаться в доме № 4 по Екатерингофскому проспекту. В виду сего прилагаю гг. приставам все дела о малолетних и несовершеннолетних направлять непосредственно упомянутому выше Мировому судье по делам о малолетних и несовершеннолетних»<sup>14</sup>. При этом рекомендовалось, чтобы судебное разбирательство дел о несовершеннолетних производилось с устранением гласности, а в связи с этим предписывалось, чтобы «во всех случаях, когда несовершеннолетний препровождается под стражей, сопровождающее его лицо было в партикулярном платье, так как появление несовершеннолетнего на людных улицах под охраной одетого в форме полицейского крайне нежелательно».

Во второй половине XIX – начале XX в. структура и деятельность полиции претерпела не только значительные структурные изменения, но изменились направления и характер ее работы, которые в значительной степени расширились в связи с изменением социально-экономического и политического развития страны. В России в начале XX в. часто принимаемые законы не были обеспечены ни финансовой поддержкой, ни возможностями регионов, ни кадрами, способными профессионально, за редким исключением и бескорыстно работать с населением.

В начале XX в. юрист В. В. Есипов сказал слова, которые и сегодня звучат современно: «Кто хочет не так часто прибегать к наказанию взрослых, тот должен позаботиться о воспитании младенцев. Кто хочет меньше наказывать, должен больше предупреждать. Предупреждать для государства и полезнее и выгоднее, чем карать»<sup>15</sup>. Хорошо, когда государство это не только декларирует, но и предпринимает конкретные меры в этом направлении.

© Синова И. В., 2016

<sup>1</sup> Цит. по: Мулукаев Р. С. Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России. М., 1964. С. 79.

<sup>2</sup> Советская милиция. 1990. № 8. С. 35.

<sup>3</sup> Преступления, раскрытые начальником Санкт-Петербургской сыскной полиции И. Д. Путилиным. М., 1990. С. 9.

<sup>4</sup> Засосов Д. А., Пызин В. И. Из жизни Петербурга 1890–1910-х годов: Записки очевидцев. СПб., 1999. С. 314.

<sup>5</sup> Нижник Н. С. Деятельность врачебно-полицейских комитетов Министерства внутренних дел по осуществлению социального контроля над девиантным поведением в российском обществе // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 54. С. 11–18.

<sup>6</sup> Ди Сеньи Н. К. О современной постановке врачебно-полицейского надзора за городской проституцией и необходимых в этой области реформах // Труды I Всероссийского съезда по борьбе с торгом женщинами и его причинами. Т. 1. СПб., 1911. С. 462

<sup>7</sup> Засосов Д. А., Пызин В. И. Из жизни Петербурга 1890–1910-х годов: Записки очевидцев. С. 315.

<sup>8</sup> Там же. С. 316.

<sup>9</sup> Там же. С. 315.

<sup>10</sup> «Серебряного века силуэт» – Агнивцев Н. Городовой на перекрестке // <http://silverage.ru/agnivcev/> (дата обращения: 20.02.2016).

<sup>11</sup> Засосов Д. А., Пызин В. И. Из жизни Петербурга 1890–1910-х годов: Записки очевидцев. С. 317.

<sup>12</sup> *Призрение детства*. Сведения по общественной и частной благотворительности в России и за границей. Т. 3. СПб., 1888. С. 23.

<sup>13</sup> Центральный государственный исторический архив Санкт-Петербурга (далее – ЦГИА СПб). Ф. 254. Оп. 1. Д. 12284-а. Л. 187.

<sup>14</sup> ЦГИА СПб. Ф. 569. Оп. 13. Д. 2016. Л. 94.

<sup>15</sup> Цит. по: *Ковалевский П. И.* Борьба с преступностью путем воспитания. СПб., 1910. С. 57.

*В. М. Деревскова\**

## **СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПОСЛЕ ПРОВЕДЕНИЯ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ В XIX ВЕКЕ: ОБЩЕИМПЕРСКИЙ И СИБИРСКИЙ ВАРИАНТЫ**

В Сибири судебная реформа 1864 г. была реализована только в конце XIX в. и связана с принятием «Временных правил о применении Судебных Уставов к губерниям и областям Сибири» от 13 мая 1896 г. (далее – «Временные правила»). Она была направлена на создание новой судебной системы, но в то же время не могла обойти вниманием деятельность полиции. Проведение судебной реформы в Сибири имело значительные отступления от того, что было реализовано в европейской части страны. Эти изменения были связаны с политикой правительства, которое стремилось создать систему правосудия, отвечающую потребностям сибирского общества, но при этом потратив немного денег (отсюда и совмещение в руках мировых судей как судебных, так и следственных функций), так и с собственно сибирскими условиями (большие расстояния и небольшая численность населения).

В отдаленных северных окраинах Сибири, к которым относились Туруханский край Енисейской губернии, Верхоянский и Колымский округа Якутской области и Анадырский, Петропавловский (Камчатский), Гижинский и Охотский округа Приморской области устройство судебной части представляло значительные трудности. В этих местностях возникало небольшое количество уголовных и гражданских дел, не более 30 в год, а расстояния были огромными и фактически отсутствовали пути сообщения. Поэтому в этих местах участковые мировые судьи не назначались, а их обязанности передавались начальникам полиции (ст. 53 «Временных правил»). Они разбирали гражданские дела в пределах подсудности, установленной для мировых судей ст. 29, 30, 80(1), 134, 1401, 1403, 1408 и 1409 Устава гражданского судопроизводства и ст. 26 и 27 «Временных правил». Полицейские могли рассматривать, к примеру, взыскания на сумму свыше двух тысяч рублей, предъявляемых к нескольким ответчикам, живущим в разных мировых участках (в европейской России эти дела подлежали ведомству окружного суда), могли разрешать окончательно дела по искам на сумму не выше тридцати рублей, вызов наследников, производили опись имущества умершего и охраняли его до явки наследников (в европейской России это выполняли судебные приставы по поручению мирового судьи). Кроме того, они рассматривали уголовные дела в пределах подсудности, установленной для мировых судей ст. 33, 34 и 124 Устава уголовного судопроизводства и ст. 57 и 58 «Временных правил». Это проступки, за которые определялись нака-

\* *Деревскова Валентина Михайловна* – заведующий кафедрой теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

зания: выговоры, замечания и внушения, штраф не свыше 300 руб., арест не свыше трех месяцев и заключение в тюрьме не свыше одного года и шести месяцев<sup>1</sup>.

Однако в Сибири мировые судьи помимо судебных полномочий выполняли и функции судебных следователей, соответственно эти полномочия были отнесены в отдаленных районах к ведению полиции, т. е. помимо дознания, они осуществляли и предварительное следствие. Кроме того, в законе делалась оговорка, что в случае невозможности для начальников полиции принять на себя исполнение обязанностей по производству отдельных, возникающих вне постоянного их места жительства, следствий, им разрешалось поручать эти обязанности своим помощникам, а при их отсутствии – другим чинам полиции, избираемым для этого ежегодно по соглашению губернатора с прокурором окружного суда<sup>2</sup>.

Процедура рассмотрения дел у мирового судьи была призвана соответствовать целям создания местных судов, и характеризовалась особым сокращенным порядком. Заключался этот порядок, кроме единоличного рассмотрения дел судьей, в отказе от разделения следствия на предварительное и судебное, а также в отсутствии в судебном производстве обвинительного акта. Как предварительное следствие, так и обвинительный акт заменялись актами полицейского дознания. Но полицейское дознание по делам подсудным мировым судьям, и делам, подсудным общим судам, имело существенные различия. Полицейское дознание по делам, подсудным мировым судьям, по характеру имевшихся у полиции властных полномочий приближалось к предварительному следствию. Полиция могла производить осмотры, освидетельствования, обыски, допросы, а также имела право обращаться за разъяснениями к сведущим лицам. Акты произведенного полицией осмотра, освидетельствования или обыска, в случае если у судьи не возникало сомнения в их достоверности, могли быть непосредственно положены мировым судьей в основании судебного приговора. Таким образом, указанные акты полицейского дознания получили то же значение, которое в общих судах принадлежало лишь актам осмотра, освидетельствования или обыска, составленные судебным следователем<sup>3</sup>. Более того, только при разбирательстве дела у мирового судьи могли зачитываться все без исключения акты полицейского дознания, тогда как для общих судов был установлен запрет на озвучивание при разбирательстве дела свидетельских показаний, содержащихся в протоколах полицейских дознаний. При производстве предварительных следствий и уголовных дел мировые судьи опирались в своей деятельности на полицейские чины. Около 75 % уголовных дел начиналось по ее сообщениям и дознаниям<sup>4</sup>. В европейской России после учреждения в 1860 г. института судебных следователей из ведения полиции выделяется проведение следствия, и одновременно уточнялись полномочия полиции по производству дознания. После издания Судебных уставов в 1864 г. из ведения полиции окончательно изымается судебная деятельность. В Сибири же полиция проводила не только дознание, но и осуществляла другие полномочия в судебной сфере. В делах публичного обвинения полиция выступала и обвинителем перед мировым судьей, через нее рассылались повестки, объявления, исполнялись приговоры судьи. По гражданским делам через полицейских передавались повестки, объявления, извещения, и они же выполняли функции судебного пристава. За действиями чинов полиции прокурорские работники осуществляли надзор<sup>5</sup>. Так, прокурор Иркутского окружного суда рассматривал жалобу

С. Ошаровича на действия околоточного надзирателя 2-й полицейской части Иркутска П. Д. Любичко о незаконном аресте<sup>6</sup>.

Создание института судебных приставов в Сибири было предусмотрено ст. 19 «Временных правил». В их компетенцию входило исполнение судебных решений и обеспечение установленного порядка деятельности судов. В Сибири исполнение этих полномочий, а также вручение бумаг и повесток лицам, участвующим в процессе, возлагалось на судебных приставов только в городах Тобольске, Томске, Тюмени, Красноярске, Иркутске, Чите, Благовещенске и Владивостоке, в остальных местностях – на чинов общей полиции, кроме начальников городских и окружных полиций и их помощников<sup>7</sup>. Это правило, сформулированное в Законе от 13 мая 1896 г., отличалось от ст. 313 Учреждения судебных установлений. Вследствие значительных расстояний в Сибири, расходы должностных лиц на выезды для производства исполнительных действий были весьма существенными и поглощали по незначительным гражданским делам большую часть взысканной суммы. Поэтому производство исполнительных действий по гражданским делам в Сибири и должно было быть организовано так, чтобы частные лица могли обращаться к представителям власти, которая ближе, всего располагалась к населению, а ими и являлись чины окружной и городской полиции<sup>8</sup>. Вознаграждение чинов полиции осуществляющих указанные действия, когда они совершали их в пределах мест постоянного их пребывания, производилось в тех же размерах, что и судебным приставам, а когда эти действия совершались вне постоянного места пребывания чинов полиции, то особой таксе, которая предусматривалась ст. 21 «Временных правил».

«Временные правила» предусмотрели создание нотариата, но если по ст. 420 Учреждения судебных установлений предусматривалось возложение заведования нотариальной частью на нотариусов, то для Сибири были сделаны некоторые отступления. В тех городах и селениях, где не было нотариусов, исполнение всех лежащих на них по закону обязанностей возлагалось на местных участковых мировых судей, а также полицейских в отдаленных северных окраинах.

Необходимо отметить, что полицейские чины выполняли очень широкий круг полномочий, и осуществление ими обязанностей было для них обременительно. Об этом свидетельствуют факт обсуждения данного вопроса на совещании по реформе полиции 22 августа 1908 г. в Иркутском уезде, на котором в том числе была составлена ведомость с указанием тех поручений, от исполнения которых следовало бы освободить чинов полиции. К примеру, по судебному ведомству таких поручений было 26, из них 13, как считали участники совещания, необходимо было переадресовать судебным приставам, 6 – мировым судьям, остальные поручения переложить на казенных сборщиков<sup>9</sup>.

Таким образом, и после проведения судебной реформы в Сибири полномочия полиции оставались значительными по сравнению с европейской частью территориями Российской империи, и они могли выполнять обязанности мировых судей, судебных следователей, судебных приставов и нотариусов.

© Деревскова В. М., 2016

<sup>1</sup> Судебные уставы императора Александра Второго в Сибири, в Туркестане и Степных областях. Закон 13 мая 1896 г. о введении судебных Уставов в губерниях и областях Сибири с мотивами и объяснительной запиской Министерства юстиции / Сост. В. Сальмонович, Н. Громов. Томск, 1898. С. 108, 427.

<sup>2</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. XVI. СПб., 1899. № 12 932. 1896. С. 418.

<sup>3</sup> Шаркова И. Г. Мировой судья в дореволюционной России // Государство и право. 1998. № 9. С. 82.

<sup>4</sup> Анучин В. Пасынки Фемиды // Сибирские вопросы. 1909. № 51–52. С. 54.

<sup>5</sup> Государственный архив Иркутской области (далее – ГАИО). Ф. 242. Оп. 1. Д. 41. Л. 1–2. 2 ГАИО. Ф. 242. Оп. 1. Д. 27. Л. 1–5.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1896. № 61. Ст. 732. С. 237.

<sup>8</sup> Временные правила о применении Судебных уставов в губерниях и областях Сибири, с законодательными мотивами и разъяснениями / Сост. М. П. Домерщиков. СПб., 1897. С. 14.

<sup>9</sup> ГАИО. Ф. 242. Оп. 4. Д. 1. Л. 203–207 об, 283–284.

*Ю. С. Рубцова\**

## **СУДЕБНАЯ РЕФОРМА 1864 ГОДА И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА КАЧЕСТВО ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО ДОЗНАНИЯ**

Проведение реформы полиции 1862 г. и судебной реформы 1864 г. оказало серьезное влияние на развитие предварительного расследования. В соответствии с Судебными уставами 1864 г. право производства следствия от квартальных надзирателей, полиции и приставов передавалось органам юстиции. Формальное следствие, закрепленное в Своде законов Российской империи 1835 г., было переименовано на предварительное следствие, а предварительное следствие стало именоваться дознанием<sup>1</sup>.

В комментарии к Судебным уставам подчеркивалось, что наличие дознания положительно сказывается на качестве следственной работы: во-первых, «полиция, дабы не сообщать следователю неверных сведений, по необходимости должна будет сперва сама удостовериться в справедливости того, о чем доносит, а через то число неосновательных следствий значительно уменьшится», а во-вторых, «судебный следователь, не участвуя в первоначальных разысканиях и посему не увлекаемый первыми, иногда ошибочными заключениями, догадками, предполагаемым виновным, может беспристрастно, без всяких предубеждений судить о вероятности возводимых на кого-либо подозрений»<sup>2</sup>.

В Уставе уголовного судопроизводства производство дознания не было детально регламентировано. Тем не менее, по мнению И. Я. Фойницкого, это не было пробелом законодателя, так как закрепление формальных требований на стадии дознания было бы не только бесполезным, но и вредным для интересов уголовного правосудия: «Порядок и образ действий полиции по производству дознания закон избегает регламентировать с точностью ... для того именно, чтобы не стеснить полицию в этой деятельности, по существу своему требующей быстроты и целесообразности соответственно изменяющимся обстоятельствам»<sup>3</sup>.

При производстве дознания о преступных деяниях за чинами полиции осуществлялся прокурорский надзор. Работники прокуратуры имели право давать обязательные поручения, а при выяснении с их стороны нарушений законности – предложить оценить их виновность суду<sup>4</sup>. Согласно ст. 269 Устава уго-

\* Рубцова Юлия Сергеевна – адъюнкт кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России.

ловного судопроизводства судебный следователь мог проверять, дополнять, отменять действия чинов полиции по производству дознания, сам исправлял недостатки дознания.

К середине века проблема качества производимого полицией расследования встала со всей остротой.

В соответствии с данными Министерства юстиции, число предварительных следствий по уголовным делам, прекращавшихся окружными судами в конце XIX – начале XX в., составляло ежегодно свыше 50 % от их общего количества. В том числе, по причинам: недостаточности улик – 10 %, не обнаружения виновных в совершении преступления – 15 %<sup>5</sup>. Согласно статистике Министерства юстиции, каждый год 31 % всех следствий по уголовным делам прекращался из-за низкого уровня розыскной работы, проводившейся полицией<sup>6</sup>. Таким образом, ¼ часть всех следствий прекращалась из-за неудовлетворительной сыскной деятельности, что, в свою очередь, привело к росту преступности.

Полицейский аппарат 60-х годов XIX в. не был компетентен в борьбе со складывающимся состоянием и уровнем преступности страны. Один из русских юристов того времени Н. Селиванов писал: «Раз между окончанием преступления и началом действительного розыска протек сравнительно большой промежуток времени – очевидность доказательств исчезает, является туманная область гадательных предположений и в 9 из 10 случаев приходится довольствоваться упованием, что виновные подвергнутся каре божьей, а дело сдать в архив»<sup>7</sup>.

В 1894 г. была образована комиссия при Министерстве юстиции, осуществившая в 1896 г. единовременную ревизию всех судебных учреждений России с тем, чтобы объективно оценить деятельность судов, а также судебные порядки. Материалы ревизии показали, что полиция мало и редко содействует осуществлению задач уголовного правосудия. В объяснительной записке, составленной к проекту устава уголовного судопроизводства, отмечалось: «Ревизионные отчеты, относящиеся к последнему пятилетию, удостоверяют, что полицейские дознания производятся медленно, неумело, а иногда с явным злоупотреблением властью»<sup>8</sup>. Однако, комиссия пришла к выводу, что необходимо сузить круг дел, по которым обязательно производство предварительного следствия и расширить права полиции при производстве дознания.

Предпринимались попытки разрешить проблему качества полицейского дознания организационными мерами, в частности усилением надзора со стороны прокуратуры. Судам строго предписывалось ревизовать полноту и правильность произведенных полициями дознаний, обо всех выявленных упущениях немедленно сообщать в губернские правления, а последним строжайше взыскивать с оказавшихся виновными чинов полиции<sup>9</sup>.

В гл. XXXVII «О преступных деяниях по службе государственной и общественной» уголовного Уложения 1903 г. утверждалась ответственность за совершение должностных преступлений<sup>10</sup>. К тому же, была установлена уголовная ответственность за непринятие действий, направленных на предупреждение и пресечение преступлений (ст. 643); недонесение начальству о совершении тяжкого преступления (ст. 644), непринятие мер к задержанию преступника (ст. 645); незаконное лишение свободы по незнанию своих обязанностей или вследствие небрежности (ст. 649), небрежный надзор за арестантом, повлекший его побег (ст. 652) и др.

Помимо уголовных наказаний за неисполнение или ненадлежащее испол-

нение обязанностей для должностных лиц предусматривались и другие виды ответственности. К примеру, за неисполнение или медлительность при исполнении приказа начальства, за нерадение и беспорядки на службе, а также за неисполнение инструкции урядниками при производстве дознания, ставные приставы имели право делать последние замечания, подвергать их аресту до 7 суток, увольнять со службы. За более важные урядники подлежали ответственности по суду, которому подвергались по постановлению губернского правления<sup>11</sup>.

Из пространного акта сенатской ревизии Московской сыскной полиции 1907 г. следует, что в отделении при получении известия о предстоящей ревизии производилось уничтожение бумаг. За 1907 г. бесследно исчезли по меньшей мере 90 дел<sup>12</sup>. Один из прокурорских работников, характеризуя деятельность Московской сыскной полиции отмечал, что она «не только не стоит на должной высоте, но, наоборот, крайне небрежным исполнением своих обязанностей и несвоевременным, затяжным выполнением требований судебных следователей часто является серьезным тормозом при производстве предварительных следствий»<sup>13</sup>. Согласно оценке судебного следователя, «большинство поручений, касающихся исследования деятельности участников преступлений, исполняются довольно медленно и только по определенной трафаретке без проявления разыскных способностей...»<sup>14</sup>.

Таким образом, в ходе реформ 1860–1870-х годов участие полиции в предварительном расследовании было ограничено проведением дознания. Однако прошедшая реформа полицейских органов не только не улучшила работу полиции, но, напротив, усложнила ее, сделала полицию заложником учреждений, указания которых она вынуждена была исполнять, что, в свою очередь, приводило к медлительности и накоплению дел с непринятыми решениями.

© Рубцова Ю. С., 2016

<sup>1</sup> Шахрай С. М., Краковский К. П. Суд скорый, правый, милостивый и равный для всех: К 150-летию Судебной реформы в России. Ч. 3. М., 2014. С. 73.

<sup>2</sup> Судебные уставы 20.11.1864 г. с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные государственной канцелярией. Ч. 2. СПб., 1867. С. 115.

<sup>3</sup> Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 1. СПб., 1996. С. 379.

<sup>4</sup> Ахмедов Ч. Н., Назаренко А. М., Фролов В. В. и др. История органов внутренних дел: Курс лекций. СПб., 2012. С. 81.

<sup>5</sup> Российский государственный исторический архив. Ф. 1405. Оп. 531. Д. 189. Л. 15.

<sup>6</sup> Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С. Полиция Российской империи. М., 2014. С. 202.

<sup>7</sup> Селиванов Н. Судебно-полицейский розыск у нас и во Франции // Юридический вестник. 1884. Февраль. С. 292.

<sup>8</sup> Вестник Европы. 1900. Кн. 7. С. 245–246.

<sup>9</sup> Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С. Полиция Российской империи. С. 190.

<sup>10</sup> Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 5. / Под ред. Е. И. Индова. М., 1987. С. 298.

<sup>11</sup> Пособие нижним чинам полиции при производстве дознания // Полиция: от прошлого до настоящего: Сборник статусных нормативных документов: Научно-практическое пособие / Сост. и авт. вступ. статьи Р. С. Мулукаев, В. В. Черников. М., 2012. С. 247.

<sup>12</sup> Сизиков М. И. История полиции России (1718–1917 гг.): Становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. Вып. 1. М., 1992. С. 102.

<sup>13</sup> Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С. Полиция Российской империи. С. 303.

<sup>14</sup> Там же. С. 304.

## ПОЛИЦЕЙСКИЕ УРЯДНИКИ В СИСТЕМЕ ЧИНОВ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

На основании Временного Положения Комитета министров о полицейских урядниках от 9 июля 1878 г. в 46 губерниях России в структуре уездной полиции были введены полицейские урядники<sup>1</sup>.

При формировании службы полицейских урядников Министерство внутренних дел ставило перед собой три взаимосвязанные задачи: 1) усиление уездной полиции и помощь становым приставам для исполнения ими полицейских обязанностей; 2) введение разумных и толковых руководителей для нижних полицейских чинов; 3) обеспечение надзора за действиями сотских и десятских, который становой пристав самостоятельно осуществить был не в состоянии<sup>2</sup>.

На основании Временного Положения министром внутренних дел по согласованию с министром юстиции и шефом жандармов была учреждена инструкция от 19 июля 1878 г., которая возложила на урядника многочисленные обязанности, в том числе участие в раскрытии и расследовании преступлений<sup>3</sup>.

В 46-ти губерниях России 5 тыс. выделенных должностей урядников были сформированы по указанию министра внутренних дел в сокращенные сроки. В некоторых губерниях урядники появились уже с 1 июля 1879 г. и приступили к исполнению своих должностных обязанностей, а 1 ноября того же года служба урядников полностью была укомплектована во всех губерниях, последней из которых была Пермская губерния<sup>4</sup>. Из 5000 урядников, назначенных министром внутренних дел, менее, чем по 100 были распределены в 20 губерниях, от 100 до 125 - в 15 губерниях, от 125 до 175 - в 9 губерниях, и только в двух губерниях - Волынской и Подольской количество урядников составляло по 200 чинов полиции<sup>5</sup>.

С первых дней введения полицейских урядников на территории той или иной губернии они активно приступали к исполнению своих обязанностей, участвовали в раскрытии и расследовании преступлений<sup>6</sup>. Ими были задержаны за совершение различных преступлений 2505 лиц, причастных к их совершению<sup>7</sup>, что существенным образом положительно повлияло на улучшение оперативной обстановки в волостях и уездах. Теперь почти каждому жителю была известна служба полицейских урядников.

Однако, несмотря на определенные успехи в деятельности урядников, в их адрес начали поступать многочисленные нарекания со стороны сельских жителей, руководителей некоторых уездных и волостных администраций. Находясь на посту, за непродолжительный период правления министерством внутренних дел, Т. М. Лорис-Меликов ставил вопрос о ликвидации института полицейских урядников. По результатам проверки, проводимой на территории Воронежской, Тамбовской, Казанской, Уфимской, Оренбургской, Саратовской, Самарской губерний, было принято решение о ликвидации института урядников, как не оправдавшего себя представителя уездной полиции<sup>8</sup>. Основными причинами неблагополучной деятельности урядников на начальном этапе были: 1) много-функциональные полицейские обязанности, возложенные на уряд-

---

\* Ахмедов Чингиз Нарман оглы – заместитель начальника кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

ников; 2) низкая профессиональная подготовленность кандидатов на должность урядников; 3) отсутствие четкого и надлежащего контроля со стороны станových приставов и уездных исправников.

Министр внутренних дел граф Н. П. Игнатов встал на защиту урядников, отметив, что «не может быть речи об уничтожении этой службы»<sup>9</sup>, и что положительное решение данного вопроса заключается лишь в необходимых изменениях в организации их деятельности.

Находясь на посту министра внутренних дел, граф Д. А. Толстой тоже выступал в защиту полицейских урядников. Собрав сведения по вопросам преобразования местных учреждений во всех губерниях, среди которых обсуждались и вопросы организации деятельности урядников, Д. А. Толстой заручился поддержкой губернаторов, большинство из которых высказалось за сохранение полицейских урядников, но с последующим изменением действующей инструкции, которая, по их мнению, существенным образом изменит круг их обязанностей<sup>10</sup>.

Начиная с 1883 г. проект новой инструкции обсуждался с участием представителей Министерства внутренних дел и Министерства юстиции, неоднократно вносились изменения и дополнения, и, наконец, 28 июля 1887 г. была принята новая инструкция полицейским урядникам, утвержденная министром внутренних дел<sup>11</sup>. Принятие инструкции не было формальностью. Новая инструкция не только по-новому определила права и обязанности урядников, но и окончательно определила дальнейшее существование института полицейских урядников, тем самым обязав всех руководителей губерний, уездных исправников, станových приставов совершенствовать организацию деятельности полицейских урядников<sup>12</sup>.

С введением 5 мая 1903 г. в 46 губерниях Европейской России полицейской стражи, изменился правовой статус полицейского урядника, согласно которому он становится частью создаваемой стражи<sup>13</sup>. При этом на остальной части России правовое положение урядников существенно не изменилось. Они по-прежнему обслуживали свой административный участок, являлись первым помощником станového пристава.

В результате изменения прав и обязанностей урядника, с принятием новой инструкции, теперь более актуальной становилась их профессиональная подготовка, которая требовала немедленного своего разрешения<sup>14</sup>. Решение этой непростой задачи, поскольку из Государственной казны не было предусмотрено его финансирование, взяли на себя некоторые губернаторы Российской империи. Первая школа по подготовке полицейских урядников была открыта в Гродненской губернии<sup>15</sup>. Массовое открытие школ по подготовке полицейских урядников началось после принятия инструкции 28 июля 1887 г. Аналогичные школы начали открываться в большинстве губерний: 24 октября 1887 г. – в Смоленской губернии<sup>16</sup>, 31 октября 1887 г. Астраханской губернии<sup>17</sup>, 9 декабря 1887 г. школа была открыта в Херсонской губернии<sup>18</sup>, в феврале 1888 г в Псковской губернии<sup>19</sup>. В последующем в разные периоды такие же школы были открыты в Архангельске, Вологде, Вятке, Калуге, Новгороде, Ставрополе, Уфе, где урядники в течение 2–4 месяцев проходили обучение, после чего получали соответствующие удостоверения об окончании. При этом каждая школа имела свое Положение о школе и свою программу обучения. 29 марта 1913 г. для всех школ по подготовке урядников была утверждена заместителем министра внутренних дел генерал-майором В. Ф. Джун-ковским единая программа подготовки, которая применялась во всех школах.

В дальнейшем по необходимости количество урядников увеличивалось, и к 1908 г. составляло 10 319 сотрудников<sup>20</sup>, а в ноябре 1913 г. их количество достигло 10 733 сотрудников<sup>21</sup>. Кроме того, полицейские урядники были введены на территориях Сибирской губернии и Закавказского края<sup>22</sup>.

Институт полицейских урядников в период своего существования, как любая полицейская служба того периода, имел свои недостатки и не до конца неразрешенные проблемы, среди которых существенное место занимал неопределенный правовой статус урядника. Несмотря на тяжелые условия службы, по денежному содержанию урядники являлись одними из малообеспеченных чинов полиции. Даже по сравнению с околоточным надзирателем, обслуживавшим городскую местность и на которых были возложены аналогичные обязанности, урядник был менее обеспеченным и социально защищенным. У урядника отсутствовал карьерный рост. Очень редко урядники могли быть назначены на должность станового пристава или его помощника<sup>23</sup>. Неразрешенным остался вопрос финансирования приобретения, содержания лошадей, наличие которых способствовало оперативному обслуживанию населения огромных административных участков. Все эти факторы отрицательно влияли на эффективность организации деятельности службы урядников и препятствовали комплектованию ее более подготовленными кадрами<sup>24</sup>. Чтобы добиться положительного разрешения вопроса, поднять престиж службы полицейского урядника и комплектования подготовленными кадрами, все эти проблемы требовали положительного разрешения за счет финансирования из казны государства. Ради справедливости стоит отметить, что в проекте предстоящей реформы, которая, к сожалению, так и не состоялась до 1917 г., эти вопросы были предусмотрены.

Несмотря на имеющиеся недостатки, институт полицейских урядников за свое 40-летнее существование выполнил огромные задачи государственной важности и был опорой государства в обеспечении общественной и государственной безопасности. Являясь правопреемником многих других служб советского периода, институт полицейских урядников передал самые лучшие традиции отечественного правопорядка и безопасности.

© Ахмедов Ч. Н., 2016

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. LIII. Ч. 1. № 58 610.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Сборник циркуляров и инструкций МВД за 1878 год. СПб., 1880 г. С. 170.

<sup>4</sup> Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1286. Оп. 40. Д. 4. Л. 92–92 об.

<sup>5</sup> РГИА. Ф. 1286. Оп. 40. Д. 4. Л. 81.

<sup>6</sup> Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. СПб., 2008. С. 198–199.

<sup>7</sup> РГИА. Ф. 1286. Оп. 40. Д. 4. Л. 158.

<sup>8</sup> Особая комиссия для составления проектов местного управления. Записка по опросам особого наставления ревизующим сенатором, относящимся к полицейским учреждениям, реквизирующего сенатора Шамшина И. И. СПб., 1882. С. 25; *Корреспонденция* из Саратова об урядниках // *Голос*. 1882. № 62. 8 марта.

<sup>9</sup> Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 730. Оп. 1. Д. 14 997. Л. 1 А.

<sup>10</sup> ГАРФ. Ф. 102. Оп. 317. Д. 547. Ч. 1. Л. 49.

<sup>11</sup> Инструкция полицейским урядникам. Утверждена Министром внутренних дел, по соглашению с Министром юстиции, 28 июля 1887 года. М. 1894.

<sup>12</sup> Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система государства: дифференциация структурно-функциональных элементов // *История государства и права*. 2008. № 9. С. 9–11.

<sup>13</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. XXIII. № 22 906.

<sup>14</sup> *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. С. 200–201.

<sup>15</sup> РГИА. Ф. 1286. Оп. 40. Д. 60.

<sup>16</sup> ГАРФ. Ф. 102. Оп. 317. Д. 2. Л. 110.

<sup>17</sup> ГАРФ. Ф. 102. Оп. 48. Д. 325. Л. 128.

<sup>18</sup> ГАРФ. Ф. 102. Оп. 317. Д. 2; ГАРФ. Ф. 102. Оп. 317. Д. 547. Ч. 4. Л. 29.

<sup>19</sup> ГАРФ. Ф. 102. Д. 2. Оп. 317.

<sup>20</sup> *Фириш В. Э.* Проект учреждения государственной стражи в России. С.-Петербург. Государственная типография. 1908 // РГИА. П/Д. № 46 850. С. 3.

<sup>21</sup> ГАРФ. Ф. 110. Оп. 11. Д. 908. Л. 6–8.

<sup>22</sup> РГИА. П/Д. № 487. Объяснительная записка к проекту Положения и штата полицейской стражи Закавказского края.

<sup>23</sup> *Косунович Л.* Из товарищеских бесед // Вестник полиции. 1908. № 16. С. 12–13;

*Полицейский урядник В.* Полицейская реформа и урядники // Вестник полиции. 1908. № 15. С. 15–17.

<sup>24</sup> *Ротмистр Зазулевский.* Еще о полицейской страже // Вестник полиции. 1908. № 9. С. 15; *Л. С.* К товарищеским беседам // Вестник полиции. 1908. № 15. С. 14–15.

*И. А. Широков\**

## МИРОВОЙ СУД В РОССИИ: ПРОШЛОЕ И НАСТОЯЩЕЕ

Эпоха Александра II была ознаменована рядом важнейших реформ и преобразований. К их числу относится судебная реформа 1864 г., которая ввела новые институты судебной власти: мировой суд и суд присяжных заседателей. В настоящее время Россия встала на путь больших преобразований. Среди этих преобразований и попытка возродить прежние формы судебных институтов.

В целом тема судебной реформы является изученной, но что касается института мировых судов, то можно сказать, что нет обобщающих работ. Исследования произведены либо по отдельным регионам страны, либо охватывают небольшой временной промежуток.

В соответствии со ст. 1 и 2 Учреждения судебных установлений 20 ноября 1864 г. судебная система России в основе представляла две самостоятельные ветви, сходящиеся в одной точке – Правительствующем сенате. Одна ветвь – так называемые общие судебные места, окружные суды и судебные палаты. Вторая ветвь – мировые съезды и суды<sup>1</sup>. Существовала и отдельная специализированная группа судов, но мы не будем останавливаться на ней.

Мировой суд – это своеобразная противоположность общим судам, рассматривающим дела более важные и трудные, состоящие из назначаемых правительством профессионалов. Существовало три категории мировых судей: Участковые, почетные и добавочные. Собрание всех мировых судей мирового округа составляло высшую апелляционную и кассационную инстанцию – съезд мировых судей, который играл также роль органа управления корпусом мировых судей.

В мировых судах работало большое количество добровольцев. Многие лица оставляли лучшие и более прибыльные служебные должности лишь бы принадлежать новому судебному ведомству. Одной из форм заинтересованности общества в судебной реформе называются пожертвования частных лиц, земств, городов для скорейшего открытия новых судов.

\* *Широков Илья Андреевич* – аспирант кафедры отечественной истории Псковского государственного университета.

Таким образом, общество после издания Судебных уставов 1864 г. и открытия новых судов не только позитивно откликнулось на новые преобразования, но и стремилось принять непосредственное участие в них.

Мировой суд был популярен среди населения. На первых порах кабинеты мировых судей были переполнены. Мировые суды привлекали людей своей доступностью, справедливостью и быстротой. Но в то же время суд постоянно подвергался нападкам со стороны. Критиковали такие недостатки как отсутствие достойных людей на роль мирового судьи, неисполнение ими своих обязанностей, а так же слабый контроль над правосудием.

В 1889 г. была проведена контрреформа, которая заменила мировой суд на институт земских участковых начальников. Подобное изменение не могло как-то улучшить ситуацию, а лишь оттолкнуло мировую юстицию к дореформенным временам<sup>2</sup>. Институт земских участковых начальников не решил существующих проблем. Поэтому в середине 1894 г. создается комиссия во главе с министром юстиции Н. В. Муравьевым по пересмотру Судебных уставов 1864 г.. 23 губернии Российской империи еще жили по екатерининским учреждениям для управления губернией 1775 г. Судебные уставы окончательно были введены там только к 1899 г.

Во время работы комиссии (1894–1899 гг.) шла борьба за отстаивание незыблемости основ судебной реформы, таких как суд присяжных, адвокатуры, несменяемость судей и так далее, главными защитниками которых выступали многие либерально настроенные юристы, среди которых особенно следует выделить Г. А. Джаншиева и А. Ф. Кони. Благодаря их заступничеству, и активному обсуждению работы комиссии на страницах периодической печати, был оставлен институт присяжных заседателей, а самое главное – начал обсуждаться вопрос о возрождении мирового суда. После многолетней дискуссии цель была достигнута только в 1912 г.

Последний закон был очень важен, так как мировому суду возвращалась прежняя достойная роль в системе российского правосудия, а богатая многолетняя практика обобщалась и из прецедентной формы облекалась в точные нормы закона<sup>3</sup>.

Существование мирового суда было прекращено революционными событиями 1917 г., как и весь эволюционный путь развития российского суда.

Лишь в 1992 г. юридически был восстановлен институт мирового суда. В частности, ст. 164 Конституции в редакции Закона РФ № 4061-1 предусматривала, что «мировые судьи избираются населением округа, на который распространяется их юрисдикция, сроком на пять лет»<sup>4</sup>. Но на практике ничего не было реализовано до 1993 г., когда мировой суд начал работать фактически.

Появление мировых судей в современной России нужно рассматривать как восстановление демократических традиций реформы 1864 г. Возрождение института мировых судей призвано решить преимущественно две важные насущные проблемы: приблизить суды к местному населению и тем самым облегчить доступ граждан к правосудию и разгрузить районные суды от чрезмерно большой нагрузки, которая постоянно возрастает. В принципе те же задачи ставились и перед законодателями Российской империи после крестьянской реформы 1861 г.

Мировой суд в Российской Федерации – низшее звено судебной системы, рассматривающее мелкие административные, гражданские и уголовные дела в качестве первой инстанции.

Особенностью института мировых судей является то, что эти судьи в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе

Российской Федерации» входят в единую судебную систему России, но являются судьями общей юрисдикции субъектов РФ<sup>5</sup>. Такое особое положение мирового суда сопоставимо с положением в Российской империи, когда мировой суд стоял особняком и не вклинивался в судебную систему Российской империи.

Многие положения были переняты законодателем и использованы сегодня:

– мировые судьи осуществляют свою деятельность в пределах судебных участков;

– передача дела от одного мирового судьи в производство мирового судьи другого судебного участка возможна лишь в случаях, исключающих рассмотрение дела первым мировым судьей (например, по причине его отвода);

– требования к кандидату на должность мирового судьи (стаж работы по юридической специальности, автобиография и так далее);

– мировой судья может быть назначен, а может быть избран народом соответствующего избирательного участка;

– по истечении срока полномочий мировой судья вправе снова выдвинуть свою кандидатуру на ту же должность.

Как мы видим, законодатель учитывал опыт деятельности мировых судей уже существовавший в нашей стране в результате судебной реформы. Безусловно, некоторые моменты были перенесены на современность с учетом требований нашего времени, но в то же время основные принципы мировой юстиции были заложены реформой 1864 г. и используются до сих пор.

© Широков И. А., 2016

<sup>1</sup> Гильманов И. М. Мировой суд царской России: периоды развития. Набережные Челны, 2009. С. 19.

<sup>2</sup> Лонская С. В. Мировая юстиция в России. Калининград, 2000. С. 123.

<sup>3</sup> Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). М., 1970. С. 239.

<sup>4</sup> Закон РФ от 9 декабря 1992 года № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Федерации – России» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 2. Ст. 55.

<sup>5</sup> Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 4.

*О. Е. Финогентова\**

## **ОСНОВАНИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИЕЙ ПО ДЕЛАМ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫМ МИРОВОМУ СУДУ, В СЕРЕДИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА**

Деятельность российской полиции на протяжении длительного времени регулировалась двумя важнейшими правовыми актами, определяющими ее компетенцию и функции. Ими являлись «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г.<sup>1</sup> и «Устав благочиния, или полицейский»

\* Финогентова Ольга Евгеньевна – профессор кафедры теории и истории государства и права Балтийского федерального университета имени И. Канта (Калининград), доктор юридических наук, профессор.

1782 г.<sup>2</sup>, которые впоследствии дополнялись и конкретизировались.

К середине XIX в. на чинов российской полиции было возложено огромное количество обязанностей, не связанных напрямую с выполнением полицейских функций. Для полиции была характерна широчайшая компетенция, которая охватывала, чуть ли не всю область административно-хозяйственной деятельности государства, смешение чисто полицейских и судебных функций, раздробленность полицейских сил в вопросах борьбы по предупреждению и пресечению преступлений.

Но, несмотря на такое положение дел, основным направлением работы полиции являлась борьба с преступностью, а главным основанием для ведения официальной деятельности в рамках этой компетенции было событие преступления, как совершенного, так и на стадии подготовки или совершения. Одним из основных руководящих документов, регламентирующих обязанности полиции, был «Устав о предупреждении и пресечении преступлений» 1876 г.<sup>3</sup>

Факт преступления являлся общим фактическим основанием для всей полицейской деятельности. Известный русский юрист П. И. Дегай, указывал на то, что судебное производство разделяется в зависимости от обстоятельств его побудивших на обвинительное и розыскное. Обвинительное производство начиналось с момента открытия факта совершения преступления путем заявления непосредственно потерпевшего или «по извету доносчика» и могло быть прекращено ввиду примирения сторон. Такой вид производства был возможен только по некоторым видам преступлений, где «из двух зол необходимо выбрать меньшее»<sup>4</sup>. Под первым злом подразумевалось, конечно же, само преступление. Вторым злом автор называл сам факт открытия данного преступления, который мог нанести непоправимый урон чести и достоинству потерпевшего или его семье. Под такими преступлениями понимались: покушение на целомудренность женщины, увоз, прелюбодеяние, обида, обман по договорам; злоупотребление доверием и т. д.

Розыскное производство являлось инициативным и начиналось полицейскими или судебными органами самостоятельно, поводом для него могла быть молва или «усмотрение онаго местным начальством»<sup>5</sup>. Главная трудность таких розысков заключалась в том, что отсутствовала очевидность преступления, полнота и точность информации о деянии и т. п. Не всякий донос мог стать поводом, а молва, напортив, могла стать таковым<sup>6</sup>. Поэтому, для начала расследования, доносы и слухи должны были проверяться с целью их подтверждения или получения доказательств, указывающих на их правдивость.

Также поводами к началу розыскного процесса были «извещение», жалоба, донос, явка с повинною<sup>7</sup> и молва, или слухи (в некоторых источниках этот повод обозначался как «молва и поимка виновного на деле»)<sup>8</sup>.

Помимо вышеперечисленных поводов для начала розыскного процесса, существовали поводы «к начатию дел» в рамках обвинительного процесса, указанные в ч. 1 ст. 42 Устава уголовного судопроизводства<sup>9</sup> (далее – УУС). Однако законодатель, разделяя данные поводы для начала судопроизводства основными и главными критериями, выделял лицо, от которого исходила инициатива, а также судебную инстанцию, в которой производилось разбирательство.

Сообщения полицейских и других административных властей в соответствии со ст. 42 УУС также являлись поводом для начала разбирательства по делу у мирового судьи. По сути, это разновидность жалобы и отличалась от обычной жалобы инициатором и кругом его полномочий, поскольку «полиция и другие административные власти сообщают Мировому Судье о тех, обнаруженных ими, в кругу их действия, проступках, которые подлежат преследова-

нию без жалоб частных лиц».

Сообщение должно было содержать в себе:

- когда и где совершено преступное действие;
- на кого падает подозрения и доказательства это подтверждающие;
- имеются ли гражданский истец или свидетели;
- место жительства указанных лиц.

Из указанных правил было два исключения, при которых преступник мог быть сразу приведен к судье:

- если застигнутый с поличным преступник не представит удостоверение относительно его имени, фамилии и месте жительства;
- если есть опасения, что преступник скроется или уничтожит следы преступления по делам, по которым наказанием является тюремное заключение или более строгое наказание.

Сообщения могли представляться полицией и другими административным властями только по делам, которые рассматривались без жалобы потерпевшего (дела публичного характера) и только по преступлениям, которые были совершены в сфере их полномочий или относятся к их власти<sup>10</sup>.

Полиция также могла возбуждать дела у мирового судьи по фактам нарушения уставов казенных управлений. К указанным субъектам не могли относиться лица прокурорского надзора, судебные следователи, окружные судьи и палаты, если они передают мировому судье дела без указанных в ст. 42 УУС поводов.

Сообщения полиции об обнаруженных преступлениях могли быть как письменными, так и устными. Однако, на практике, мировые судьи нередко отказывали в рассмотрении сообщений, которые делались на словах. Ссылаясь на то, что полиция была обязана составить протокол по каждому из обнаруженных ею нарушений. Однако это противоречило прямому смыслу ст. 50 УУС. В действительности, в УУС были прописаны случаи, в которых полиция и административные власти могли возбуждать уголовное преследование только после установления факта совершения преступления надлежаще оформленным протоколом. В таких делах сообщения должны были быть письменными. А во всех остальных случаях полиция могла заявлять жалобы как письменно, так и устно<sup>11</sup>.

Преступление считалось обнаруженным полицией когда:

- преступление обнаружено полицией без жалобы потерпевшего лица;
- преступление обнаружено по заявлению доносителей;
- преступление обнаружено по сообщениям полиции других властей и мест;
- преступление обнаружено в результате явки с повинной.

Протоколы об обнаружении следов преступления составлялись полицией при нарушении уставов: Врачебного устава, Карантинного устава, Устава торгового мореплавания, Биржевого устава, ремесленного устава, Устава о порядке собраний дворянских, городских и сельских, Устава народной переписи, Устава о содержании под стражей, Паспортного устава, Строительного устава, Устава народного продовольствия и Устава благочиния (ст. 1214 УУС). По всем остальным случаям составление протокола не требовалось, дело могло быть начато простым сообщением.

Также дело могло быть возбуждено и без составления протокола в том случае, когда «составление его не могло иметь места вследствие уважительных причин и затруднений»<sup>12</sup>.

Неприведение в сообщении просьбы о наказании не влияло на дальней-

ший ход дела. Аналогично дело рассматривалось в обычном порядке в случае приведения полицией доказательств обвинения, без ссылки на закон, по которому деяние преследуется (за исключением неисполнения законных требований полиции и других властей (ст. 29 Устава о наказаниях)<sup>13</sup>.

Если дело было начато административными властями, то мировой судья не в праве был поручать полиции производство дознания.

Из прямого смысла ч. 2. ст. 42 УУС следует вывод о том, что только государственные органы и лица, состоявшие на государственной службе могли быть инициаторами возбуждения дел у мировых судей. Различные общества и установления, такие как «Общество покровительства животным» и «Общество покровительства частному служебному труду», не могли возбуждать никаких дел у мирового судьи и выступать в качестве обвинителя, а обязаны были со своими заявлениями обращаться в полицию в качестве свидетеля происшествия или доносителя<sup>14</sup>.

В силу закона «О порядке действий чинов корпуса жандармов по исследованию преступлений» от 1871 г., право дознания и возбуждения судебного преследования о проступках, обнаруженных в районах железных дорог, принадлежало чинам жандармских полицейских управлений железных дорог. При этом они заменяли общую полицию и обладали равноценными правами в части произведения дознания по преступлениям (ст. 11). Более того, по окончании первоначальных розысканий железнодорожная жандармерия могла передать все сведения в общую полицию. В таком случае, дальнейшее обвинение в мировом суде, а также дознание по указанию мирового судьи должно было производиться общей полицией (ст. 14). А в случае обнаружения чинами общей полиции следов преступления в районе действия железнодорожной и при отсутствии ее представителей «на лицо», пользовались всеми правами по производству дознания и «нетерпящих отлагательства следственных действий», которыми она была наделена в соответствии с УУС (ст. 15).<sup>15</sup>

Исчерпывающее описание поводов для возбуждения дел у мирового судьи, указанных в ст. 42 УУС исключало возможность возбуждения дела при явке с повинной. В отличие от общих судебных мест и прокурора, которые имели таковое право в силу ст. 297, 310, 311 УУС. И в таком случае дела должны были направляться в полицию, которая была вправе проверить сообщение о преступлении, а затем, на основании ч. 3 ст. 42 начать дело на общем основании, по факту обнаружения ею признаков преступления<sup>16</sup>.

Таким образом, несмотря на отсутствие кодифицированных норм, регулирующих оперативно-розыскную деятельность полиции в России в середине XIX – начале XX в., существовала достаточно развитая законодательная база, служащая основанием для проведения оперативно-розыскных мероприятий российской полицией для дел, подведомственных мировому суду.

© Финогентова О. Е., 2016

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е (далее – ПСЗ-1). Т. XX.

<sup>2</sup> ПСЗ-1. Т. XXI.

<sup>3</sup> Свод законов Российской империи (далее – СЗРИ). Т. XIV / Под ред. И. Д. Мордухай-Болтовского. СПб., 1912. С. 97–144.

<sup>4</sup> *Дегай П. И.* Взгляд на современное положение уголовного судопроизводства. СПб., 1847. С. 124.

<sup>5</sup> Там же. С. 125.

<sup>6</sup> Там же. С. 126.

<sup>7</sup> Там же. С. 131.

<sup>8</sup> *Линовский В.* Опыт исторических розысканий о следственном уголовном судопроизводстве в России. Одесса, 1849. С. 132.

<sup>9</sup> СЗРИ. Т. XVI. С. 373.

<sup>10</sup> СЗРИ. Т. XVI / Под ред. И. Д. Мордухай-Болтовского. СПб., 1912. С. 373.

<sup>11</sup> Там же. С. 374.

<sup>12</sup> СЗРИ. Т. XVI. С. 373.

<sup>13</sup> СЗРИ. Т. XV. С. 207.

<sup>14</sup> СЗРИ. Т. XVI. С. 373.

<sup>15</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. XLVI. СПб., 1871. С. 592.

<sup>16</sup> СЗРИ. Т. XIV. С. 102.

*Н. С. Сидоренко\**

*Н. С. Нижник\*\**

*А. Ф. Шарифьянов\*\*\**

## **ВОПРОСЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РЕВОЛЮЦИОННОМУ ТЕРРОРУ В ДУМСКИХ ДЕБАТАХ В РОССИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА**

Широкое распространение политического террора в России в начале XX в. вызвало необходимость поиска мер борьбы с ним, включая превентивные. На законодательном уровне рассмотрение данных вопросов было возложено на созданную в условиях революции 1905–1907 гг. Государственную думу. Перед Думой были поставлены три связанных между собой задачи: осуждение террора, проведение политической амнистии и отмена смертной казни.

В Думе первого созыва, отличавшейся преобладанием оппозиционных фракций, вариант компромисса был отвергнут<sup>1</sup>. В Думе второго созыва, еще более радикально настроенной, акценты сместились к требованию отмены военно-полевых судов и смертной казни. Несмотря на приводимые министром юстиции И. Г. Щегловитовым данные об усилении политического террора и необходимости государству защищать «своих верных слуг», так как жертвами его были, прежде всего, рядовые чины полиции, большинство депутатов Думы отвергли эти доводы. Как отмечают современные исследователи, практическая необходимость обсуждения отмены военно-полевых судов фактически отсутствовала, так как временно введенные в 1906 г., они утрачивали силу уже в апреле 1907 г., и правительство не просило о продлении их действия.

Обсуждение этого вопроса вылилось фактически в обвинение правительства в том, что его армия «находится в состоянии войны с собственным народом». Дума не сумела найти в себе силы и пойти навстречу правительству, готовому свести на нет практику действия военно-полевых судов при условии осуждения Думой политического террора, породившего их. Вместо этого она большинством голосов высказалась за принятие без прений закона о немедленной отмене военно-полевых судов, к тому же в нарушение установленного ею же порядка<sup>2</sup>.

Часть уральских депутатов разделяла данные действия Государственной думы. В Думе первого созыва депутат Т. И. Седельников (Оренбургская губер-

\* *Сидоренко Надежда Семеновна* – профессор кафедры отечественной истории и права Челябинского государственного педагогического университета, доктор исторических наук, доцент.

\*\* *Нижник Надежда Степановна* – начальник кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор.

\*\*\* *Шарифьянов Айдар Фанзелевич* – студент исторического факультета Челябинского государственного педагогического университета.

ния) открыто поддержал требование амнистии<sup>3</sup>. Другие депутаты заняли умеренную позицию, выступив с предложением не настаивать на нем жестко, некоторые поддержали поправку Стаховича об одновременном осуждении политических покушений. Характерно и то, что за прекращение прений по данному вопросу высказался даже представитель социал-демократической фракции И. И. Антонов (Пермская губерния)<sup>4</sup>.

9 марта 1907 г. Дума приняла к рассмотрению заявление о законопроекте за подписью 44 депутатов об отмене смертной казни. В дебатах выступил ряд уральских депутатов-священнослужителей. Они осуждали смертную казнь с религиозно-философских позиций. Депутат Н. В. Огнев (Вятская губерния) заявил: «Никакая власть на земле не имеет права отнимать жизнь у человека». Однако он провел различие между преступлениями вообще и политическими в частности<sup>5</sup>.

В день внесения законопроекта об отмене смертной казни перед Думой выступил депутат от партии демократических реформ из Пермской губернии В. Н. Грамматчиков. Он высказал предложение о немедленном «принятии решения в окончательной форме», без передачи законопроекта в комиссию. Такая поспешность не была поддержана, так как не соответствовала требованиям юридической техники и превращала требование об отмене смертной казни в простую декларацию<sup>6</sup>.

17 апреля 1907 г. законопроект об отмене смертной казни был принят в Думе большинством голосов. Следует отметить, что позиция большинства депутатов была активизирована той протестной волной, которая развернулась в обществе под воздействием социалистических партий. В ряде заводских поселков и городах Урала прошли митинги, на которых вырабатывали наказания депутатам. Так, уже в день начала работы Думы второго созыва в адрес уральских «рабочих» и «крестьянских» депутатов был послан ряд телеграмм. В них избиратели требовали добиться немедленной полной амнистии, отмены всех исключительных положений и смертной казни<sup>7</sup>. В частности, уфимский депутат-беспартийный А. П. Малеев, поддержавший данный законопроект, апеллировал в своей речи к многочисленным наказаниям избирателей, в которых повторялось требование об отмене военно-полевых судов<sup>8</sup>. В поддержку законопроекта с религиозных позиций вновь высказались депутаты-священнослужители. Ф. В. Тихвинский (Вятская губерния), заявил, что смертная казнь – это «убийство по суду, убийство в христианском обществе, убийство во имя Бога – преступнейшее из убийств». Он призвал народных представителей протестовать против смертной казни как против самого страшного «человеческого зла», а власть – кротко принять требования Думы. Речь оратора сопровождалась бурными аплодисментами<sup>9</sup>.

Проблема террора оставалась одной из самых значимых и в Государственной думе третьего созыва. Депутаты использовали для этого разные основания: обсуждение сметы МВД, законопроекты, связанные с установлением смягчения наказаний, запросы министру юстиции и др. Одним из оснований было обсуждение вопроса о провокациях, используемых охранными отделениями как метод борьбы с революционерами. Основным полем дискуссий явилось обсуждение внесенного 11 декабря 1907 г. в Государственную думу законопроекта 177 депутатов (умеренно-правых, националистов, октябристов и правых) «О вспомоществовании из средств государственного казначейства пострадавшим от разбойнических действий революционных партий и лиц». Уральские правые, представленные двумя депутатами, разделяли позицию фракции в целом и поддержали его своими подписями.

Уральские депутаты-либералы выступили в поддержку платформы кадетской партии, в которой, с одной стороны, было выражено отрицание террора как средства политической борьбы и признание обязанности государства в обеспечении семей пострадавших лиц, находившихся на службе государства; с другой – указывалось на то, что «система административного произвола, с его жестокими репрессиями и смертными казнями, питает это зло». Депутат А. Ф. Бабянский (Пермская губерния) аргументировал это следующей статистикой: по приводимым им данным, в стране к смертной казни было приговорено 2,7 тыс. чел., к каторжным работам – около 4 тыс.; всего судилось по политическим делам 18 тыс. чел.<sup>10</sup>

Социал-демократы и трудовики законопроект отвергли, рассматривая его как поддержку реакционной политики правительства, и не считали необходимым оказание помощи государству полицейским и жандармам.

По итогам обсуждения законопроекта Дума приняла формулу перехода к очередным делам, предложенную правыми. Она осуждала террор, «препятствующий развитию страны», и передавала законопроект в комиссию по неприкосновенности личности.

Последовавшие дебаты по обсуждению законопроекта не сгладили имевшиеся между фракциями разногласия, но, несмотря на это умеренному большинству Думы удалось провести его, и он был принят.

Участие уральских депутатов в прениях отразили характерную для Государственной думы расстановку сил. Выступления уральских депутатов, членов кадетской фракции, отразили тактический прием кадетов, заключавшийся в переносе центра тяжести с содержательной стороны законопроекта о неприкосновенности личности – на внешнюю, пропагандистскую, подвергнув критике внутреннюю политику правительства и, в частности, – методы и формы подавления революционного движения.

А. Ф. Бабянский, не отрицая его значение, отмечал, что провинция «бюрократическим режимом совершенно подавлена и установление принципа неприкосновенности личности, союзов и собраний, – это именно та мера, которую провинция ждет». В то же время, депутат резко отозвался о средствах решения задачи наведения порядка и законности на пути расширения административной власти: «... дальше этого идти нельзя; мы имеем усиленные и исключительные положения в продолжение 30 лет; создадим другие, еще строже – они тоже будут существовать 30 лет. Мы дошли до стены, – дальше идти нельзя, а вот установления правового порядка мы еще не пробовали»<sup>11</sup>.

Депутат не разделял положения законопроекта, в котором судебные гарантии не распространялись на лиц, совершивших политические преступления. Он также обратил внимание на отсутствие в нем статей, определявших ответственность должностных лиц. Обещание правительства об издании общего закона об ответственности должностных лиц воспринималось им критически: «Закон несколько не потерял бы, если бы в нем были статьи как материального права, которое устанавливает наказание за известное нарушение, в этом законе предусмотренное, так и определен порядок ответственности этих лиц»<sup>12</sup>.

В выступлении пермского депутата-трудолика К. М. Петрова нашло отражение позиции левого крыла Государственной думы. Критикуя внутреннюю политику правительства, он выдвинул требование уничтожения военных исключительных судов и всяких исключительных положений, а предложенный законопроект о неприкосновенности личности отверг, предлагая внесение аналогичного законопроекта первой Государственной думы<sup>13</sup>.

Таким образом, несмотря на различие подходов представителей фракций Государственной думы к проблеме террора, в ходе острых дебатов удалось добиться определенного компромисса и понимания необходимости выработки мер противодействия политическому террору. Главным аргументом в этом непростом деле, выступало, на наш взгляд, широкое распространение данного недуга. Полицейская статистика с января 1908 г. по май 1910 г. зафиксировала 19 957 терактов и революционных грабежей, в результате которых погибло 732 чиновника и 3051 частное лицо, многие были ранены<sup>14</sup>. Только за время работы Государственной думы первого созыва было совершено более 100 покушений на должностных и 90 – на частных лиц. В условиях «усиленной охраны» находилось осенью 1905 г. – 33 % населения, в 1906 г. – 70 %, в 1907 г. – 75 %<sup>15</sup>. Образовался некий замкнутый круг. В то же время, ослабление власти вызывало ухудшение криминальной обстановки. Правительство, опираясь на поддержку умеренных сил в стране и Думе, наряду с репрессиями, пошло по пути реформ: аграрной, рабочего страхования и др.

© Сидоренко Н. С., 2016

© Нижник Н. С., 2016

© Шарифьянов А. Ф., 2016

---

<sup>1</sup> См. *Портнягина Н. А.* Государственная дума в борьбе за власть: оценка революционного террора // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. Т. 4. Серия: «История». СПб., 2013. № 3. С. 146–147.

<sup>2</sup> *Смирнов А. Ф.* Государственная дума Российской империи 1906–1917 гг.: Историко-правовой очерк. М., 1998. С. 229, 313–318.

<sup>3</sup> *Государственная Дума: Стенографические отчеты. Созыв I. Сессия 1. Т. 1.* СПб., 1906. Стб. 28.

<sup>4</sup> Там же. Т. 1. Стб. 30, 237; 253; Там же. Т. 2. СПб., 1906. Стб. 1606.

<sup>5</sup> *Государственная Дума: Стенографические отчеты. Созыв I. Сессия 1. Т. 2.* Стб. 1495–1497.

<sup>6</sup> Там же. Стб. 429.

<sup>7</sup> См. *Анохина З. Н.* Уральские депутаты в Государственной думе (1905–1907 гг.). Челябинск, 2006. С. 136–137.

<sup>8</sup> *Государственная Дума: Стенографические отчеты. Созыв I. Сессия 1. Т. 2.* Стб. 435–436.

<sup>9</sup> Там же. Стб. 429–432.

<sup>10</sup> *Сидоренко Н. С.* С мечтой о великой России: Уральские консерваторы и либералы в Государственной думе (1906–1917 гг.) М., 2005. С. 80–81.

<sup>11</sup> *Государственная Дума: Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия 1. Ч. 2.* СПб., 1909. Стб. 1997.

<sup>12</sup> Там же. Стб. 2000.

<sup>13</sup> Там же. Стб. 2003.

<sup>14</sup> См. *Портнягина Н. А.* Обсуждение проблемы террора в Третьей Государственной думе // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. Т. 4. Серия: «История». СПб., 2013. № 1. С. 136.

<sup>15</sup> *Тютюкин С. В.* Народ продолжает борьбу: Новый этап массового движения (первая половина 1906 г.) // Первая революция в России: взгляд через столетие. М., 2005. С. 423.

## **ЖЕНСКАЯ ЭТО РАБОТА – РОДИНУ ЗАЩИЩАТЬ: ЖЕНЩИНЫ В БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ И ЭКСТРЕМИЗМОМ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

Со второй четверти XIX в. одной из основных угроз национальной безопасности страны становится терроризм. Динамика развития терроризма в Российской империи заставила правительство ужесточить борьбу правоохранительных органов и специальных служб, создавая новые институты противодействия ему. Были созданы III отделение Собственной его императорского величества канцелярии, Отдельный корпус жандармов, Департамент полиции и его подразделения. Значительная роль в деле обеспечения национальной безопасности нашего государства в этот период была отведена секретной агентуре. В качестве секретных агентов привлекали даже женщин.

Официально женщин стали принимать на службу в правоохранительные органы лишь в 1916 г., после издания 23 октября 1916 г. постановления Совета министров «Об усилении полиции в 50 губерниях империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов». Преимущественно это была канцелярская работа, не связанная с допуском к секретным документам, и ограничивалась должностями не выше восьмого класса Табели о рангах. Но уже задолго до этого спецслужбы Российской империи неоднократно прибегали к услугам «доверительных помощниц», способных доставлять ценнейшую информацию государственной важности. Руководители III отделения, а затем и Департамента полиции высоко ценили женщин – тайных агентов, которые могли быть «чертовски обаятельными» и при этом «дьявольски хитрыми».

Эти женщины достойны стать героинями шпионских боевиков и детективных романов. Рисуя образы секретных сотрудниц III отделения и Департамента полиции, мы постарались по возможности избегать политических оценок и не указывать на свои идеологические предпочтения. Между тем нам не удалось скрыть своего истинного восхищения этими незаурядными женщинами.

В советской историографии господствовало мнение, что большинство секретных агентов имели низкое происхождение, а их профессиональный и интеллектуальный уровень оставлял желать лучшего. Между тем, среди тех, кто решал посвятить свою жизнь защите государственных интересов, встречались личности весьма колоритные.

Так секретным сотрудником III отделения была Каролина Адамовна Собаньская, дочь польского литератора и крупного масонского деятеля Адама Станиславовича Ржевуского. Ржевуский считался одним из самых образованных людей Польши. Сама Каролина получила блестящее светское образование, владела французским и отличалась безупречными манерами. А любовником Каролины Адамовны был не кто иной, как граф Иван Осипович де Витт – генерал от кавалерии на русской службе, одна из ключевых фигур русской разведки во времена Отечественной войны 1812 г. Содержательница блистательных салонов сначала в Одессе, а затем и в Киеве, эта светская львица немало поспособствовала раскрытию Виттом планов Южного общества декабристов.

---

\* *Палухина Елена Сергеевна* – преподаватель кафедры теории и истории государства и права Ростовского юридического института МВД России (Ростов-на-Дону), кандидат юридических наук.

Современник Собаньской Филипп Филиппович Вигель так описывает эту роковую женщину: «У Собаньской было много ума, ловкости, хитрости женской и, по-видимому, самый верный расчет... Блестящая сторона ее поразила мой ум, но отнюдь не проникла в сердце... Из благодарности питал я даже к ней нечто похожее на уважение; но когда несколько лет спустя узнал я, что Витт употреблял ее и серьезным образом, что она служила секретарем сему в речах столь умному, но безграмотному человеку и писала тайные его доносы, что потом из барышей и поступила она в число жандармских агентов, то почувствовал необоримое от нее отвращение»<sup>1</sup>.

Архивы не сохранили достаточно полных сведений об агентурной деятельности Собаньской. Доподлинно известно только об ее дрезденской миссии, где она должна была собирать информацию о скрывавшихся там после восстания 1830 г. мятежных поляках.

Еще одной легендарной женщиной на службе III отделения была Доротея Христофоровна Ливен, урожденная Бенкендорф. Первые значительные шаги на поприще агентурной работы она сделала в Лондоне, где открыла светский салон, в котором собирался весь цвет британского общества, включая влиятельных политиков и дипломатов. Сестра всемогущего шефа жандармов Александра Христофоровича Бенкендорфа, Ливен не была обычным агентом-информатором, но практически «исправляла должность и посла и советника посольства, ежедневно присутствовала при прениях парламента и сочиняла депеши»<sup>2</sup>.

Непринужденные беседы с великосветскими сановниками ловкой и сметливой княгине удавалось направить в нужное русло и получать поистине ценные сведения о настроениях и планах союзников России, которыми она делилась с самим императором Александром I, а он, в свою очередь, снабжал Ливен устными инструкциями. Информация, переданная агентессой, во многом помогла императору сформулировать российскую точку зрения и отстоять свою позицию на Венском Конгрессе в 1814 г.

«Сия женщина, умная, сластолюбивая, честолюбивая, всю деятельную жизнь свою проводила в любовных, общественных и политических интригах»<sup>3</sup>. Среди любовников Доротеи значились австрийский канцлер Клеменс фон Меттерних, а затем и министр иностранных дел Англии, будущий премьер-министр, Джордж Каннинг. Последним значительным любовно-политическим интересом Ливен стал французский премьер-министр Франсуа Гизо. Однако увлечения эти были продиктованы отнюдь не романтическими чувствами княгини, того требовали государственные интересы России. Оживленная светская жизнь не мешала ей собирать важнейшую разведывательную информацию для российских императоров и руководства страны, а такой результат работы одной женщины на службе Отечеству достоин безусловного уважения<sup>4</sup>.

Ценнейшими сотрудницами Московского охранного отделения являлись Зинаида Федоровна Жученко-Гернгросс и Анна Егоровна Серебрякова. Благодаря поставляемой ими информации удалось предотвратить значительное количество терактов и привлечь к ответственности их организаторов<sup>5</sup>.

В фонде Московского охранного отделения сохранилось несколько дел, освещающих службу женщин-филеров. Разные причины побуждали их связать свою судьбу с охранкой, но, как правило, они становились продолжателями дела своих мужей. Так, филерша Клавдия Андреевна Семенова несла службу в отряде наблюдательных агентов, «к исполнению возлагаемых на нее обязанностей, зачастую связанных с опасностью для жизни, относилась всегда с особым усердием и аккуратностью»<sup>6</sup>. Отличную подготовку и мужество продемонстри-

рвала и филерша Прасковья Федорова, которая была отмечена руководством за участие в раскрытии «серьезного государственного преступления»<sup>7</sup>.

В своей «работе» наши героини пошли на то, что многим и сейчас кажется безнравственным и циничным. Однако не следует думать, что состоять в рядах секретных сотрудников органов политического сыска считалось «делом чести и славы». Разоблаченные агенты всегда вызывали ненависть и презрение своих врагов, их беспощадно преследовали, подвергали унижениям, а зачастую приговаривали «доносчика» к смерти или ставили в качестве условия искупления вины организацию и личное участие в убийстве своего бывшего «патрона». Секс-шпионаж и вовсе считался делом последним и недостойным высоко морального либерального общества.

Между тем политическая разведка существует в каждом государстве, и без нее просто невозможно обойтись. Добываемые из самого сердца преступных антигосударственных организаций агентурные данные позволяют предотвратить страшные преступления, террористические акты и даже политические перевороты. И нужно понимать и ценить поступки тех, кто шел на это во имя нашей Родины, ради безопасности страны и ее поданных.

© Палухина Е. С., 2016

<sup>1</sup> *Вигель Ф. Ф.* Записки / Под ред. С. Я. Штрайха. М., 1928 // [http://elcocheingles.com/Memories/Texts/Vigel/Vig\\_VII\\_3](http://elcocheingles.com/Memories/Texts/Vigel/Vig_VII_3). (дата обращения: 25.01.2016).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> *Черных Е.* Наша шпионка Даша соблазнила лидеров трех мировых супердержав! // <http://www.kp.ru/daily/25965.3/2903223> (дата обращения: 25.01.2016).

<sup>5</sup> *Гугасари Е. С.* 1) «Азеф в юбке»: женское лицо антитеррористической политики Российской империи // 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 21 сентября 2012 г.: В 4 ч. Ч. 4 / Под общ. ред. Н. С. Нижник. СПб., 2013. С. 255–258; 2) Анна Егоровна Серебрякова – «бабушка» русского сыска // Право и политика. Бишкек, 2012. № 3. С. 6–9.

<sup>6</sup> Женщины-филеры / Публ. [и примеч.] З. И. Перегудовой // [http://www.runivers.ru/doc/d2.php?SECTION\\_ID=6619&CENTER\\_ELEMENT\\_ID=148785&PORTAL\\_ID=6400](http://www.runivers.ru/doc/d2.php?SECTION_ID=6619&CENTER_ELEMENT_ID=148785&PORTAL_ID=6400) (дата обращения: 25.01.2016).

<sup>7</sup> Там же. С. 602.

*А. Е. Шныров\**

## ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

В процессе новых политических преобразований Российской Федерации продолжают дискуссии о путях развития правоохранительной системы страны как совокупности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, осуществляющих в соответствии со своей компетенцией и задачами правоохранительную, правозащитную и правообеспечительную деятельность, направленную на укрепление российского государства и общества, а также комплекс государственно-правовых средств, методов и гарантий, обеспечивающих защиту общественных отношений от противоправных посягательств<sup>1</sup>.

Правоохранительная система является, производной от правовой систе-

\* *Шныров Андрей Евгеньевич* – адъюнкт кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского военного института внутренних войск МВД России.

мы. Однако нельзя сводить правоохранительную систему только к охранительной функции правовой системы<sup>2</sup>. В структурном и функциональном аспектах правоохранительная система предстает как органическая составляющая всех без исключения элементов правовой системы, потому что позитивное регулирование всегда предполагает правоохрану и немислимо без нее<sup>3</sup>.

В период Первой мировой войны главной задачей правоохранительной системы Российской империи, являлось регулирование всех сфер общественных отношений. Более того, правоохранительная система сама по себе являлась одним из самых мощных инструментов такого регулирования, призванная защищать порядок в обществе и в стране в целом.

В самом начале войны руководство страны, координируя действия правоохранительной системы, столкнулось с рядом проблем, среди которых: слабая организация правоохранительных органов, неэффективность применяемых правовых норм и правовых явлений. Несмотря на то, что для их решения было приложено много усилий, разрешить их централизованно так и не получилось. Это привело к усилению самостоятельности правоохранительных органов, и полному переходу основной власти под контроль местных руководителей – градоначальников и губернаторов. В результате такой автономизации к началу 1917 г. правоохранительная система как единое целое перестала существовать. Только чуть более половины правоохранительных органов до Февральской революции продолжали выполнять поставленные перед ними задачи<sup>4</sup>. При этом Департамент полиции всячески пытался координировать и направлять борьбу с противогосударственными выступлениями. Он сообщал на места о росте революционной активности; ставил задачи по усилению агентурного наблюдения за населением или партией, а также давал распоряжения по деятельности местных органов полиции в различных экстремальных ситуациях. Однако в Департаменте полиции господствовало мнение, что революционное движение будет представлять угрозу существующему строю только по окончанию войны. Департамент считал, что у правительства есть время для подготовки к данному всплеску недовольства. В итоге, был усилен лишь контроль за революционными партиями и их лидерами. Однако в этом политическая полиция вела успешную работу. Здесь будет актуальным утверждение о том, что Департамент полиции в целом был информирован о деятельности революционных партий в России и за рубежом.

Полиция предупреждала как организованные революционные выступления, так и массовые волнения. В течение второй половины 1915 г. и в 1916 г. общественность активно формулировала требования о подавлении возможных беспорядков в самом их начале<sup>5</sup>. Однако из-за дороговизны, действия полиции имели слабое действие, поэтому беспорядки не прекращались. Найти пути их предупреждения полиции так и не получилось.

Хотя в период Первой мировой войны все правоохранительные органы вели серьезную, правда не всегда успешную работу по предупреждению революционных действий, но февральская революция явилась для них полной неожиданностью. В правительстве сохранялось спокойное настроение вплоть до самого начала революции. Это свидетельствует о том, что полиция, которая должна была обладать самой достоверной информацией о положении дел в стране, в 1917 г. имела неполное представление о надвигающейся революции.

Правоохранительная политика Николая II в условиях военного времени не имела четкой направленности. Отсутствовала системность в нормотворческой деятельности. Современники отмечали, «произошло смешение в законодательстве понятий административной и вообще исполнительной власти поняти-

ем власти полицейской»<sup>6</sup>. В политике императора по усилению централизации правоохранительных органов требовались кардинальные реформы, которые должны были изменить структуру и функции полицейской системы. Одной из насущных проблем было отсутствие кодификации полицейского законодательства, которое в условиях мировой войны стало неэффективным. Несмотря на имевшиеся проекты по переустройству и реорганизации полицейских органов, Николай II не принял какой-либо из них. Все виды полиции (общей и политической) занимались борьбой с антигосударственными выступлениями. В результате чего «задача реформирования завершилась провалом, время для реформ было упущено»<sup>7</sup>.

Происходила постоянная смена средств и методов организации правоохранительной системы<sup>8</sup>. Профилактика террористической деятельности чередовалась с репрессиями против революционеров (деятельность военно-полевых судов)<sup>9</sup>, что привело к появлению несбалансированной организации правоохранительной системы. В такой организации отдельные правоохранительные институты и ведомства выполняли свою функцию недостаточно эффективно. Названное обстоятельство стало важным фактором революционных событий, из-за которых была разрушена империя и полностью уничтожена ее правоохранительная система.

© Шныров А. Е., 2016

<sup>1</sup> Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система государства: дифференциация структурно-функциональных элементов // История государства и права. 2008. № 9. С. 9–11.

<sup>2</sup> Нижник Н. С. Полицейская система как элемент правоохранительной системы современного государства // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: Материалы Международной научно-практической конференции, 19–20 сентября 2013 г. / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2013. С. 7–8.

<sup>3</sup> Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. СПб., 2008. С. 36–37.

<sup>4</sup> Романов К. С. Департамент полиции МВД России накануне и в годы Первой мировой войны (1913–1917 гг.). СПб., 2002.

<sup>5</sup> Сидоренко Н. С., Нижник Н. С. Уральские либералы в годы Первой мировой войны // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2015. Т. 15. № 1. С. 53–56.

<sup>6</sup> Мушкет И. И., Хохлов Е. Б. Полицейское право России. Проблемы теории. СПб, 1998. С. 115.

<sup>7</sup> Кузнецов А. Д., Несмеянов А. Н. Проекты реформирования полиции Российской империи в предреволюционный период // История государства и права. 2000. № 3.

<sup>8</sup> Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. С. 39.

<sup>9</sup> См.: Жильцов Н. А. Правоохранительная система самодержавной России в период с февраля 1861-го по февраль 1917 г.: историко-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007.

*О. В. Северцева\**

## **ОХРАНА ТРУДА ЖЕНЩИН – ФАБРИЧНЫХ РАБОТНИЦ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА**

Одной из острейших социальных проблем в любом государстве является охрана труда работников на предприятиях. Только законодательно установлен-

\* Северцева Ольга Валентиновна – аспирант кафедры истории и социальных наук Ленинградского государственного университета имени А. С. Пушкина (Пушкин).

ные государством нормы охраны труда могут гарантировать рабочим систему мер по сохранению их здоровья на предприятиях. Обеспечение безопасных условий труда женщин является показателем общего отношения государства к проблеме правового положения женщин в стране.

Женский труд и сферы его применения широко обсуждались в периодической печати во второй половине XIX в. Например, М. Вернадская на страницах журнала «Экономический указатель» за 1858 г. констатировала, что «если бы женщины работали, как мужчины, и сами могли бы своими собственными трудами зарабатывать себе пропитание, то они были бы свободнее, ... Наши кухарки, няньки, горничные, относительно гораздо независимее, чем их барыни»<sup>1</sup>.

А можно ли назвать независимыми женщин, зарабатывающих себе на пропитание в промышленных предприятиях России во второй половине XIX – начале XX в.? Женщинам, трудящимся на фабриках и заводах России, приходилось наравне с мужчинами работать по 15–17 часов в сутки, в дневную, ночную смену и сверхурочное время<sup>2</sup>. Хозяева, администрация фабрик грубо обращались с женщинами<sup>3</sup>, а сами рабочие-мужчины нередко применяли физическую силу, в случае непослушания работниц<sup>4</sup>. При этом, заработная плата женщин была значительно меньше, чем у мужчин<sup>5</sup>. Кроме того, «почти все отчеты больничных касс отмечают анти-гигиеническое состояние мастерских и заводских зданий вследствие недостатка в них воздуха»<sup>6</sup>.

Едва ли, женщин, находившихся в таких условиях, на фабриках и заводах нашей страны во второй половине XIX – начале XX в., можно было считать свободными. Наоборот, требовалось создание системы законодательных мер защищающих женщин-работниц на промышленных предприятиях от губительной для их здоровья атмосферы труда и жизни.

По мнению юриста А. Ф. Федорова, «для предупреждения этого вредного влияния необходимо законодательное вмешательство в одной из трех обыкновенно рекомендуемых форм»<sup>7</sup>.

Первым способом законодательного ограничения А. Федоров считал «полное запрещение вообще женской работы в крупной промышленности или, по крайней мере, в известных ее частях»<sup>8</sup>.

Второй возможностью уменьшения вреда от фабричной работы А. Федоров рекомендовал в виде «исключения из этой работы только некоторых категорий женщин, например замужних, беременных, матерей, малолетних девиц и пр.»<sup>9</sup>.

Третьей формой предупреждения вредного влияния антисанитарного состояния фабрик на здоровье женщин А. Федоров видел в регулировании условий женского труда<sup>10</sup>. Он предлагал, «чтобы работа женщин не простиралась дольше 8 час. в сутки и производилась не иначе, как днем»<sup>11</sup>.

Именно «Закон о воспрещении ночной работы несовершеннолетних и женщин на фабриках, заводах и мануфактурах» в 1885 г. был первым законодательным актом, принятым властями для улучшения здоровья женщин и детей, работающих в промышленности<sup>12</sup>.

Следующий закон, направленный на сохранение здоровья женщин-работниц, был принят в 1891 г. Он запрещал работу женщин внутри рудников<sup>13</sup>. И только в 1912 г. законодательно было закреплено право женщин на денежное пособие в случае, если они не работали две недели до и четыре недели после родов<sup>14</sup>.

Остальные правовые акты, например, такие как «Закон о продолжительности и распределении рабочего времени» 1897 г.<sup>15</sup> или «Закон об утверждении правил о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаях рабочих

и служащих» 1903 г.<sup>16</sup>, касались всех работников промышленных заведений, без различия пола.

Эти распоряжения правительства во второй половине XIX – начале XX в. довольно трудно назвать системой законодательных мер по охране труда женщин – работниц промышленных предприятий. Никаких других мер по сохранению здоровья женщин, работающих на промышленных предприятиях до 1917 г. не существовало, что позволяло фабрикантам нещадно эксплуатировать женщин, не боясь какого-либо наказания со стороны властей.

Единственным правоохранительным органом, которому могли пожаловаться женщины на свой нелегкий труд, была фабричная инспекция. Фабричные инспектора старались помочь женщинам хоть немного облегчить их сложные условия труда. Но, реальных мер воздействия на предпринимателей у инспекторов не существовало. Кроме того, многие проблемы фабричной жизни женщины-работницы не могли доверить инспектору, в силу того, что все они были исключительно мужчины.

А могли бы женщины выполнять функции фабричных инспекторов при таком давлении со стороны промышленников?

Ричард Стайтс, изучавший женское освободительное движение в России в 1860–1917 гг. считал, что «после 1905 г., кроме вопросов страхования, внимание реформаторов сконцентрировалось на проблеме официального введения должности фабричного инспектора-женщины. Противники подобной меры утверждали, что в этом нет необходимости и что женщины неспособны занимать этот пост. Инспектора-мужчины, хорошо знавшие проблему изнутри, напротив, считали, что огромная масса фабричных женщин могла бы доверить свои нужды только женщине»<sup>17</sup>.

По мнению современного исследователя В. С. Гур-ской, «необходимость введения женской фабричной инспекции в России была вызвана и ее существованием в ряде стран Европы и Соединенных Штатах Америки»<sup>18</sup>.

Так, фабричный инспектор Б. Д. Беликов полагал, что властям необходимо обратить особое внимание на положение женщин-работниц, урегулировать условия их работы и создать учреждения особенно тщательного надзора за их трудом<sup>19</sup>.

Законопроект о введении должности фабричных инспектрис в России был принят в 1916 г., но так и не был реализован<sup>20</sup>. Хотя наверняка, именно женщины-инспектрисы могли бы лучше разобраться в трудностях женской фабричной работы и предложить новые правила относительно улучшения условий их труда.

Подводя итог, можно сказать, что жизнь женщин, работающих на промышленных предприятиях России во второй половине XIX – начале XX в., нельзя назвать свободной и независимой. Им приходилось трудиться в тяжелых условиях, безоговорочно подчиняться хозяину и администрации фабрик. Государство не заботилось о здоровье работниц, а значит и о здоровье их детей и семьи. Принятые законодательные инициативы по улучшению условий труда женщин-работниц были ничтожно малы и больше были направлены не на сохранение здоровья тружениц, а на возможность предпринимателям использовать женский труд по своему усмотрению. Должность женщины фабричного инспектора, которая могла бы ограничить эксплуатацию женщин на фабриках, так и не была введена в России. И женщины-работницы не получили возможности откровенно рассказать о своих проблемах и иметь гарантированную защиту властей при различных нарушениях со стороны фабрикантов.

© Северцева О. В., 2016

- 
- <sup>1</sup> Вернадская М. Свобода выбора труда // Экономический указатель. 1858. № 8. С. 160.
- <sup>2</sup> Абрамов Я. Из фабрично-заводского мира. Часть 1 // Отечественные записки. 1880. № 3. С. 11–12.
- <sup>3</sup> Центральный государственный исторический архив Санкт-Петербурга (далее – ЦГИА СПб.) Ф. 1229. Оп. 1. Д. 44. Л. 1–2; Д. 74. Л. 5–6; Д. 15. Л. 20.
- <sup>4</sup> Иванов Л. М., Пушкарева И. М. и др. Рабочее движение в России в 1901–1904 гг. Л., 1975. С. 313–314.
- <sup>5</sup> Волин М. С., Кирьянов Ю. И. Рабочий класс России от зарождения до начала XX в. М., 1983. С. 120.
- <sup>6</sup> Иванов Ю. М., Пронин С. В. На пути свержения царизма. М., 2004. С. 19.
- <sup>7</sup> Федоров А. Фабричное законодательство цивилизованных государств. О работе малолетних и женщин на фабриках. СПб., 1884. С. 37.
- <sup>8</sup> Там же.
- <sup>9</sup> Там же. С. 37.
- <sup>10</sup> Там же.
- <sup>11</sup> Там же. С. 40.
- <sup>12</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е (далее – ПСЗ-3). Т. V. № 3013.
- <sup>13</sup> ПСЗ-3. Т. XII. № 8402.
- <sup>14</sup> ЦГИА СПб. Ф. 1229. Оп. 1. Д. 41. Л. 61.
- <sup>15</sup> ПСЗ-3. Т. XVII. № 14231.
- <sup>16</sup> ПСЗ-3. Т. XXIII. № 23060.
- <sup>17</sup> Стайтс Р. Женское освободительное движение в России: Феминизм, нигилизм и большевизм. 1860–1930. М., 2004. С. 235.
- <sup>18</sup> Гурская В. С. Проблема организации женской фабричной инспекции в России в конце XIX – начале XX вв. // Модернизация в России: история, политика, образование: Материалы Всероссийской научной конференции с международным участием 20 апреля 2015 г. СПб.; Пушкин, 2015. С. 46.
- <sup>19</sup> Беликов Б. Д. Женщина в промышленной инспекции Запада. К вопросу о введении женской фабричной инспекции в России. Тверь, 1914. С. 62.
- <sup>20</sup> Гурская В. С. Проблема организации женской фабричной инспекции в России в конце XIX – начале XX вв. С. 48.

З. З. Мухина\*

## РОСТ ЖЕНСКОЙ КРЕСТЬЯНСКОЙ ПРЕСТУПНОСТИ КАК ОДНО ИЗ СЛЕДСТВИЙ МОДЕРНИЗАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИИ

Преступность как социальное явление неизменно сопровождает общество на протяжении всей ее истории. Она исторически изменчива и имеет тенденцию к росту при коренных экономических и социальных изменениях, что делает актуальной данную тематику для современной России, находящейся в эпохе «перемен».

Вопрос о крестьянской преступности, в частности женской, довольно сложен, что обусловлено несколькими факторами:

– существованием в пореформенной России (вторая половина XIX – начало XX в.) двух систем правовых отношений – обычного права и официального законодательства;

– особенностями крестьянского мировосприятия и психологии;

---

\* Мухина Зинара Зиевна – заведующий кафедрой гуманитарных наук Старооскольского технологического института имени А. А. Угарова (филиала) Национального исследовательского технологического университета «МИСиС», доктор исторических наук, профессор.

– динамикой положений самого официального законодательства, когда менялись взгляды на преступные действия вплоть до легализации некоторых из них.

Крестьянское правосознание в значительной степени определялось нормами обычного права, которое являлось неформализованным сводом правил на основе обычаев и оно было санкционировано государством. Эти нормы регулировали сферу хозяйственных, поземельных отношений, вопросы семейно-бытового и отчасти уголовного характера, определяли многие морально-этические аспекты жизненного поведения каждого члена общины. Нормы обычного права обладали широкой вариативностью. У двух систем права подходы к одному и тому же явлению могли различаться по целому ряду позиций. Среди них отношение к собственности. Сюда добавим, что в крестьянском правосознании земля, лес и прочее, то есть все, что создано самой природой, обычно не признавалось за чью-либо собственность, поэтому к посягательствам к природным ресурсам<sup>1</sup> в крестьянской среде относились весьма снисходительно: «Лес Бог растил». В крестьянской среде не всегда отличали преступление от греха<sup>2</sup>.

Отличие обычного права от официального законодательства особенно отчетливо выступает в вопросе об обольщении девушки с обещанием на ней жениться. По официальному законодательству такое деяние относилось к преступным, при рождении ребенка отец также нес за него ответственность<sup>3</sup>. С другой стороны, такое действие, как сбор ягод до назначенного крестьянским сходом срока мог квалифицироваться в крестьянской среде как тяжкое преступление и повлечь за собой жестокое наказание<sup>4</sup>.

Среди черт крестьянского мировосприятия следует отметить отношение к обману и мошенничеству. Обмеры, обвесы и другие обманы в торговле не считались преступными действиями, к ним относились как к особому счастью, проявлению ума и находчивости в соответствии с известной поговоркой: «На то и щука в море, чтобы карась не дремал».

Лишь когда преступление становилось известным начальству и было доведено до суда и наказания, виновный в глазах окружающих считался обесчещенным. Слово «арестант» являлось бранным, заключением в тюрьму могли попрекать долгие годы<sup>5</sup>.

Очень непростым является вопрос об уровне преступности. По замечанию Б. Н. Миронова, уровень преступности – скорее теоретическое понятие, поскольку общее число совершенных преступлений никогда точно неизвестно<sup>6</sup>. Положение усугублялось существованием двух систем права и особенностями крестьянской жизни и быта. Среди них расплывчатость в понимании допустимого уровня бытового насилия над женщинами. «Учение» жены, ревность порой доходили до степени крайней жестокости, сопровождалось увечьями, но это, по крестьянским представлениям, могло квалифицироваться лишь как небольшой грех. Поэтому данные уголовной статистики, которые принципиально могут быть лишь приближенными, допускают еще и дополнительную степень свободы по отношению к крестьянской преступности.

Число зафиксированных преступлений за период с 1803–1808 гг. по 1911–1913 гг. возросло почти в 12 раз, тогда как население страны выросло лишь в 2,9 раза. Эти данные неполные из-за недоучета мелких правонарушений крестьян<sup>7</sup>. После эмансипации крестьянства уровень преступности получил дальнейшую тенденцию к росту. Пробуждение чувства личного достоинства, желание освободиться от контроля старших вело к росту мелкой преступности, в том числе среди женщин и молодежи. Но главным фактором роста противо-

правных действий в пореформенный период явилось освобождение огромного числа людей от крепостного рабства. Появились более широкие возможности для проявления частной инициативы и предприимчивости, что расширяло рамки дозволенного и способствовало развитию девиантного поведения, в том числе и в криминальной форме. Важным фактором роста преступности явились распад общинных связей и ослабление контроля над ее членами, менее стали сдерживаться виды девиантного поведения, среди которых имелись и действия криминального характера<sup>8</sup>.

На крестьянок приходилось почти  $\frac{3}{4}$  всех убийств, отравлений, поджогов и других тяжких преступлений, совершенных женщинами всех сословий<sup>9</sup>.

Женская преступность усугублялась женской неволей и бесправием<sup>10</sup>, которые являлись дополнительной питательной почвой для преступлений в крестьянской среде, в том числе и тяжких. Жены, доведенные до отчаяния, убивали или покушались на жизнь своих супругов<sup>11</sup>. Возросло число преступлений, связанных с детоубийством<sup>12</sup>, которые относились к тяжким преступлениям.

В пореформенный период деформировались традиционные общинные и семейные отношения. В связи с этим для поддержания правопорядка неизбежно усиливалась роль государства. С другой стороны, все большую активность стали приобретать общественные движения, их деятельность направлялась на либерализацию жизни, что должно было оказать положительное влияние на снижение уровня преступности: легализация аборт, упрощение процедуры разводов и т. п.

Модернизационные процессы, как и всякие резкие перемены, воспринимались весьма болезненно, они вели к разрушению привычного образа жизни, морально-этических норм, резко обострили экономические трудности. Женщины были особенно уязвимы, и негативные черты пореформенного периода сказывались на них наиболее остро, доводя до крайности. Такие факторы крестьянской жизни как бедность, социальные потрясения, лавина культурных изменений, маргинальное состояние значительной части женщин-крестьянок создавали питательную почву для криминальных явлений.

© Мухина З. З., 2016

<sup>1</sup> *Белогриц-Котляревский А. С.* Творческая сила обычая в уголовном праве. Ярославль, 1890. С. 29; *Русские крестьяне. Жизнь. Быт. Нравы.* Т. 2. Ч. 1. СПб., 2006. С. 45, 48; *Быт великорусских крестьян-землепашцев.* СПб., 1993. С. 59.

<sup>2</sup> *Русские крестьяне. Жизнь. Быт. Нравы.* Т. 1. СПб., 2004. С. 420; Т. 3. СПб., 2007. С. 219, 349.

<sup>3</sup> Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб., 1892. С. 612, 52.

<sup>4</sup> *Русские крестьяне. Жизнь. Быт. Нравы.* Т. 7. Ч. 3. СПб., 2009. С. 32.

<sup>5</sup> *Русские крестьяне. Жизнь. Быт. Нравы.* Т. 7. Ч. 1. СПб., 2011. С. 87.

<sup>6</sup> *Мионов Б. Н.* Социальная история России. Т. 1. СПб., 2000. С. 25.

<sup>7</sup> Там же. С. 27, 30.

<sup>8</sup> *Мионов Б. Н.* Социальная история России. Т. 2. СПб., 2000. С. 96; *Библиография // Этнографическое обозрение.* 1889. № 1. С. 143–144; *Ратов М.* Женщина перед судом присяжных (мысли и факты). М., 1899. С. 17.

<sup>9</sup> *Фойницкий И. Я.* Женщина-преступница // *Северный вестник.* 1893. № 3. С. 132–133.

<sup>10</sup> *Весин Л.* Современный великорус в его свадебных обычаях и семейной жизни // *Русская мысль.* 1891. № 10. С. 51.

<sup>11</sup> *Весин Л.* Современный великорус в его свадебных обычаях и семейной жизни. С. 51; *Капустин М. Я.* Задачи гигиены в сельской России // *Русская мысль.* 1902. № 5. С. 11.

<sup>12</sup> *Любавский А.* О детоубийстве // *Юридический вестник.* 1863. Вып. 37. № 7. С. 21–22; *Фойницкий И. Я.* Женщина-преступница С. 115.

**«ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ»: К ВОПРОСУ  
О СУЩНОСТИ ПОНЯТИЯ НА ПРИМЕРЕ ИСТОРИИ РАЗРЕШЕНИЯ  
МИНИСТЕРСТВОМ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СОЗЫВА XII СЪЕЗДА  
РУССКИХ ЕСТЕСТВОИСПЫТАТЕЛЕЙ И ВРАЧЕЙ (1909–1910)**

В Российской империи круг обязанностей и ответственности Министерства внутренних дел был несколько шире, чем это часто представляется нам сегодня. Соответственно, понятие «правоохранительная деятельность» должно было пониматься несколько иначе. Рассмотреть особенности понимания дефиниции «правоохранительная деятельность» в начале XX в. может помочь конкретная ситуация, связанная с участием МВД Российской империи в организации XII Съезда русских естествоиспытателей и врачей.

Съезды русских естествоиспытателей и врачей проходили с 1867 по 1913 гг. в разных городах России. Съезды созывались с целью, чтобы русские естествоиспытатели и врачи «имели возможность лично знакомиться между собой и принимать общие меры, могущие содействовать успехам и распространению в России естественных и медицинских наук.»<sup>1</sup>

Инициатором съездов естествоиспытателей и врачей был Профессор Карл Федорович Кесслер (1815–1881), который приводил примеры успешного устройства таких съездов в странах Европы (Германия, Англия, Италия, Швейцария), а также отмечал, что именно в России, где «... огромные расстояния ...» и «... случается, что в течение десяти и более лет зоолог не видит ни одного другого зоолога ...»<sup>2</sup>, устройство подобных съездов остро необходимо. Для организации подобного съезда необходимо было получить разрешение от Министерства внутренних дел.

Самым массовым по числу участников (более 5 тыс. человек) стал XII Съезд, проходивший 28 декабря 1909 г. по 6 января 1910 г. в Москве с задержкой 5 лет (согласно решению Распорядительного комитета XI Съезда, «... для созыва XII Съезда должен был бы быть назначен промежуток времени от 31-го Августа по 8-е Сентября 1904 года»<sup>3</sup>).

В письме ректору Императорского Московского университета Александру Аполлоновичу Мануйлову (1861–1929) от 28 декабря 1907 г. № 1603 ректор Санкт-Петербургского университета Иван Иванович Боргман (1849–1914) обратился с просьбой устроить XII Съезд естествоиспытателей и врачей в Москве в виду того, «устройство XII Съезда Естествоиспытателей и Врачей в Одессе благодаря сложившимся местным условиям совершенно неудобно», а в Санкт-Петербурге шла подготовка к второму Менделеевскому съезду<sup>4</sup>.

На заседании Совета Императорского Московского университета 29 марта 1908 г. было рассмотрено представление физико-математического факультета Императорского Московского университета о проведении XII Съезда русских естествоиспытателей и врачей в Москве от 28 марта 1908 г. за № 99. В представлении физико-математический факультет постановил устроить XII Съезд в конце 1908 г. и начале 1909 г.»<sup>5</sup>, а так же попросил Совет «обратиться в возможно скором времени к Министру Народного Просвещения с ходатайством о разрешении Съезда»<sup>6</sup>.

---

\* Платонова Зоя Александровна – аспирант Института истории естествознания и техники имени С. И. Вавилова Российской академии наук (Москва).

Согласно письму из Министерства внутренних дел № 46191 от 30 сентября 1908 г., Министерство «признало возможным разрешить созыв на 28 декабря сего года по 6 января 1909 г. ... XII Съезда...»<sup>7</sup>, при условии выполнения следующих предписаний:

– «чтобы лица иудейского вероисповедания, не располагающие правом жительства в Москве, не были допускаемы на съезд»;

– «чтобы к публичным заседаниям съезда применялись Высочайшие утвержденные 4 марта 1906 г. временные правила о публичных собраниях»<sup>8</sup>.

Однако провести XII Съезд в конце 1908 г. и начале 1909 г. не удалось. В письме ректору Императорского Московского университета от 1 ноября 1908 г. № 341 физико-математический факультет просит ходатайствовать, чтобы было разрешено «... отложить съезд на год, т. е. созвать его с 28 декабря 1909 г. по 6 января 1910 г.»<sup>9</sup>. Причиной переноса послужило «... недостаточность времени, оставшегося до предположенного срока открытия съезда...»<sup>10</sup>. Недостаточность времени для подготовки объяснялась тем, что согласно письму попечителя московского учебного округа министру народного просвещения от 20 ноября 1908 г. № 34 293 «...сообщение о разрешении министерства внутренних дел на созыв с 22-го декабря 1908 г. по 6-е января 1909 г. в Москве XII Съезда русских естествоиспытателей и врачей, последовавшее от канцелярии московского градоначальника, было получено на имя Совета Императорского Московского университета 2-го минувшего октября»<sup>11</sup>.

Было принято решение отложить созыв XII Съезда на один год и провести его с 28 декабря 1909 г. по 6 января 1910 г. 29 декабря 1908 г. ректор Императорского Московского университета получил письмо № 16511 с пометкой «срочное» от 27 декабря 1908 г. от канцелярии московского генерал-губернатора отд. I, в котором было указано, «министерство внутренних дел признало возможным разрешить отложить созыв... XII Съезда... на один год...»<sup>12</sup>.

XII Съезд стал одним из самых больших событий в истории дореволюционной российской науки. В Съезде приняли участие более 5 тыс. человек, что сделало XII Съезд самым крупным из всех съездов, проведенных ранее. Министерство внутренних дел принимало непосредственное участие в организации съездов. Без разрешения Министерства на созыв XII съезда организационный комитет не мог начать подготовку Съезда, а предписания Министерства определяли список участников и порядок проведения всех мероприятий Съезда.

© Платонова З. А., 2016

<sup>1</sup> Центральный государственный архив города Москвы (далее – ЦГА Москвы). Ф. 459. Оп. 19. Д. 36. Л. 2.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> *Дневник XI съезда русских естествоиспытателей и врачей* / Под ред. Б. К. Поленова. СПб., 1901.

<sup>4</sup> ЦГА Москвы. Ф. 418. Оп. 85. Д. 538. Л. 1.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же. Л. 16.

<sup>7</sup> Там же. Л. 11.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Там же. Л. 10.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Там же. Л. 5.

<sup>12</sup> Там же. Л. 9.

---

---

*Раздел V*  
**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ  
В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

---

---

*И. А. Арзуманов\**

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА  
В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВА:  
ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ  
РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ  
В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА**

К сожалению, в нашем тысячелетии доминирующей криминологической тенденцией остается рост преступности в мире, увеличение тяжести и общественной опасности преступлений, сопряженное с отставанием механизмов социально-правового контроля криминализации общественных отношений<sup>1</sup>. В связи с этим, на современном этапе становления российской государственности и правовой политики в правоохранительной сфере особое внимание обращается на формирование превентивного фактора массового правосознания. Опыт прошлого в его региональной проекции достаточно интересен и может быть применим в различных сферах государственного управления процессами возрождения традиционных форм культуры, хозяйствования и правосознания у малочисленных и коренных народов и этно-диаспор. История формирования региональных институтов механизма государства, механизма государственной власти, а также права в Восточной Сибири дает для этого ряд прецедентов, достойных внимания в качестве методологической кальки, пригодной для решения многих задач в сфере формирования институтов правоохранительных органов в условиях полиэтничности социальной общности.

В качестве основных элементов структуры правоохранительной системы выступают правовые и государственные институты. Диалектическая взаимосвязь государства и права обеспечивается правоохранительными органами, являющимися, по мысли А. Г. Братко, юридической подсистемой правоохранительной системы, которая, в свою очередь входит в качестве одного из основных элементов системы права<sup>2</sup>. В целом, ряд исследователей структурируют правоохранительную систему по двум основным подсистемам – нормативной (состоящей из охранительных норм права) и правоохранительной подсистемы (в нее входят государственные органы и организации, реализующие правоохранительную функцию).

На современном этапе в структуру правоохранительной системы включаются не только государственные органы, но и общественные объединения,

---

\* *Арзуманов Игорь Ашотович* – профессор кафедры конституционного права и теории права Юридического института Иркутского государственного университета, кандидат философских наук, доктор культурологии, доцент.

должностные лица, осуществляющие (в рамках своей компетенций) правоохранительную, правозащитную и правообеспечительную деятельность<sup>3</sup>. Достаточно интересны позиции, связывающие реализацию правоохранительной функции с деятельностью институтов гражданского общества и органов самоуправления, являющиеся одним из элементов механизма государственной власти. Соотношение механизма государственной власти и механизма государства в вопросе организации системы правоохранительных органов весьма важно. С одной стороны, под механизмом государства понимается система всех государственных организаций: органов государства, государственных учреждений и государственных предприятий. С другой, механизм государственной власти включает в себя не только государственные организации, обладающие государственно-властными полномочиями, но и негосударственные организации, в том числе и органы местного самоуправления (опять же в той мере, насколько они наделены со стороны государственно-властных органов соответствующими полномочиями в процессах реализации функций государства)<sup>4</sup>.

В условиях становления политико-правовых институтов государства в Восточной Сибири первой половины XIX в. историко-правовые закономерности развития правоохранительных органов в среде инородцев являются показательными и заслуживающими внимания, причем как в общетеоретическом, так и в частноинституциональном аспектах. Прежде всего, потому, что реализация основных функций государства в правоохранительной сфере в условиях Восточной Сибири осуществлялась за счет включения в систему правоохранительных органов институтов родоплеменного самоуправления. Необходимо выделить две основные формы реализации формирования системы правоохранительных органов с учетом процессов этногенеза в Восточной Сибири указанного периода. Первая связана с реформой управления Сибирью, вторая с правотворческой компетенцией региональных органов государственной власти. Данные формы являлись определяющими в государственном регулировании политико-правовой интеграции коренных народов в Сибири и были обусловлены отличиями Сибири как в уровне и качестве организации административно-управленческой, фискальной деятельности государства, так и в том, что подавляющее большинство автохтонов Восточной Сибири в начале XIX в. придерживалось шаманизма.

На первых этапах государственного воздействия на процессы формирования правоохранительных органов и сферу правосознания автохтонов решался в рамках реализации норм разработанного М. М. Сперанским Устава об управлении инородцев 1822 г. К основным правилам управления инородцами Восточной Сибири относилось предоставление в частных делах кочующим инородцам права словесной (устной) расправы по нормам обычного права; уменьшение числа предметов судебного разбирательства, подлежащих рассмотрению имперскими судебными учреждениями; урегулирование социально-экономической жизни – обеспечение свободы торговли и производства, создание условий к исполнению инородцами их обязанностей.

Данные нормы Устава 1822 г. носили декларативный характер, поскольку требовали соответственного нормативно-правового обеспечения, восполняемого за счет систематизации норм обычного права. Унификация системы управления и кодификация обычного права инородцев решались в два этапа:

- стратификация инородческого ясачного населения на три разряда, каждый из которых отражал специфику образа жизни оседлых, кочевых и бродячих (ловцов). Последующей административной реформой управления выстраивалась иерархия властеотношений, фискальная система и система судопроизвод-

ства, базирующаяся на родоплеменных структурах самоуправления. Общая породовая перепись и территориальная привязка инородцев способствовали налаживанию и осуществлению общего контроля со стороны губернской администрации;

- легализация обычно-правовой системы управления инородцами и предопределение параметров правотворческой деятельности администрации в свете общих задач реализации правоохранительной, фискальной и интегративной функции государства.

Легализация обычно-правовой системы автохтонного населения Восточной Сибири осуществлялась в процессе подготовки Свода Степных законов для инородцев Восточной Сибири в 1822–1873 гг. В процессе подготовки Свода Степных законов фактически была осуществлена систематизация норм обычного права сибирских инородцев Енисейской губернии, Иркутской губернии, Якутской области (входящих в первой половине XIX в. в состав Восточно-сибирского генерал-губернаторства)<sup>5</sup>. Конечной целью систематизации норм обычного права являлась их итоговая переработка с приведением к общегосударственному уровню установлений позитивного права по мере изменения самого образа жизни инородцев. Процессы систематизации норм обычного права проходили на основании формирования органов самоуправления и системы правоохранительных органов как важнейшей структурной детерминанты механизма государства.

По мнению В. Вагина, сибирские инородцы в соответствии с Уставом обладали обширным самоуправлением, освобождались от посторонних (вредных) влияний и имели возможность самостоятельно решать все административные, хозяйственные, судебные (кроме уголовных) вопросы<sup>6</sup>, не исключая возложения «не уголовных» видов юридической ответственности за «маловажные» правонарушения. Б. Ц. Жалсанова и Л. В. Курас придерживаются схожего мнения, утверждая, что Устав предоставил инородцам «право на сохранение традиционных форм управления на основе норм обычного права, так называемых степных законов»<sup>7</sup>. Авторы Устава предприняли попытку гуманизировать административную машину управления и привлечь к ее деятельности представителей коренного населения, что было (по мнению С. А. Черноморца, С. Г. Замираловой)<sup>8</sup> важно для сохранения национальной целостности и самобытности инородцев Сибирского региона.

На основании вышеизложенного, автор приходит к мнению о наличии реальных предпосылок для формирования системы правоохранительных органов и предупреждения преступности у инородцев Восточной Сибири (в первой половине XIX в.), что подтверждалось целым рядом организационно-правовых факторов, связанных с процессами структуризации органов управления и суда, а также реализацией юридической ответственности.

© Арзуманов И. А., 2016

<sup>1</sup> Лунеев В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. М., 2005. С. 3–4.

<sup>2</sup> Братко А. Г. Правоохранительная система. Вопросы теории. М., 1991. С. 42–43.

<sup>3</sup> Чердаков О. И. Формирование правоохранительной системы Советского государства в 1917–1936 гг. Историко-правовое исследование / Под ред. А. А. Малько. Саратов, 2001. С. 3, 9.; *Общая теория права и государства* / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1992. С. 192–193.

<sup>4</sup> Пьянов Н. А. Теория государства и права: Учебное пособие: В 2 ч. Ч. 1. Иркутск, 2011. С. 106–107.

<sup>5</sup> Арзуманов И. А. Проблемы соотношения итогов судебной реформы 1864 г. и сибирские реформы М. М. Сперанского: правовой и этноконфессиональный аспекты. Ч. 1 // Сибирский юридический вестник. 2014. № 4 (67). С. 6–15.

<sup>6</sup> *Исторические* сведения о деятельности графа М. М. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 г. Т. 1 / Собр. В. Вагиным. СПб., 1872. С. 335, 338.

<sup>7</sup> *Жалсанова Б. Ц., Курас Л. В.* Реализация реформы М. Сперанского как проявление свободомыслия коренных народов Восточной Сибири в XIX – начале XX в. (на материалах деятельности бурятских степных дум) // Известия Иркутского государственного университета. Серия: История. 2015. Т. 11. С. 45.

<sup>8</sup> *Черноморец С. А., Замиратова С. Г.* Проблемы формирования системы органов местного самоуправления малых народов Сибири в первой половине XIX века («Устав об управлении инородцев» от 22 июля 1822 года) // Известия Высших учебных заведений. Уральский регион. 2011. № 2. С. 21–27.

*Т. И. Трошина\**

## **ПРОБЛЕМА ВКЛЮЧЕНИЯ В ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВОВОЕ ПРОСТРАНСТВО КОЧЕВЫХ НАРОДОВ РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ ЕВРОПЕЙСКИХ НЕНЦЕВ В XIX – ПЕРВОЙ ТРЕТИ XX ВЕКА)**

Присоединение новых территорий к Российскому государству означало не только расширение ресурсных возможностей, но и появление ответственности за малые народы, коренных обитателей этих территорий. Чем больше было ресурсов (природных богатств), тем интенсивнее происходило проникновение сюда предприимчивых людей, создавая риски для туземного населения. Защищая их права, государство стремилось выполнить свою функцию, заключающуюся в цивилизовывании «примитивных народов», в том числе путем включения их в общегосударственное правовое пространство.

Анализ законодательства в отношении коренных малочисленных народов Севера широко присутствует в научной литературе<sup>1</sup>. Задача настоящего исследования – показать конкретные способы реализации этого законодательства.

Европейские ненцы, проживавшие на северо-востоке Архангельской губернии (современный Ненецкий национальный округ), ранее других коренных народов Севера стали входить в зону влияния государственных институтов. С целью сохранить их права на землю и занятия традиционными промыслами, а также для постепенного включения в общеправовые отношения, ненцев пытались подчинить государственной администрации, ограничивая применение «обычного права». Уже в 1707 г. государственные чиновники (воеводы Мезенского и Пустозерского уездов) были обязаны не только заниматься сбором ясака, но и организовывать административное и судебное управление ненцами.

К концу XVIII в. относятся первые попытки перевести сбор ясака с натуральной на денежную основу, что, казалось бы, должно было содействовать скорейшему включению ненцев в товарно-денежные отношения и позволить обитателям северных тундр вступить в более тесные контакты с другими жителями Архангельской губернии. Сбор денежного налога был отдан на откуп частным лицам. Поиски на огромной территории бродячих налогоплательщиков был делом тяжелым и мало доходным. Чтобы заинтересовать откупщиков, им было разрешено одновременно заниматься в тундре торговлей. Наиболее прибыльной оказалась торговля спиртным, и с тех пор (вплоть до наших дней) одной из важнейших задач государства в северных тундрах стала борьба со

\* *Трошина Татьяна Игоревна* – профессор кафедры социальной работы и социальной безопасности Архангельского Северного федерального университета имени М. В. Ломоносова, доктор исторических наук, доцент.

спаиванием местного населения, введение различных ограничительных мер по продаже спиртного.

В 1835 г. по инициативе архангельского губернатора И. И. Огарева, решившего защитить ненцев (самоедов) от наезжавших туда торговцев, а затем поселившихся иноэтничных предпринимателей, которые обирают самоедов «главным образом путем спаивания их спиртными напитками»<sup>2</sup>, на них был распространен «Устав об управлении инородцев в Сибирских губерниях» (1822 г.), адаптированный для обитателей европейских тундр.

Специальный «Комитет для собрания сведений об обычаях, по коим самоеды должны были управляться» должен был заниматься выявлением и записью юридических обычаев, существовавших у ненецкого народа, чтобы на их основании разработать наиболее эффективную систему управления им, основанную на родовом самоуправлении и «обычном праве». Только тяжкие преступления (например, убийства) рассматривались по существующим в государстве законам<sup>3</sup>. Таким образом, была поставлена очередная препона по включению ненцев в общегосударственную жизнь, поскольку стала использоваться патерналистская модель, нацеленная на создание здесь своеобразной резервации.

Впрочем, по распоряжению МВД «Устав об управлении самоедами» и «Положение о разборе исков» были переведены на ненецкий язык и должны были объясняться ненцам через знающих язык священников, что способствовало бы повышению авторитета церкви, возникновению доверительных отношений между прихожанами и настоятелем, а в конечном счете – постепенной модернизации ненцев, их включению в общенациональное пространство.

В результате реально сложившейся ситуации Устав, защищавший, казалось бы, ненцев от любых негативных внешних воздействий, не работал. Архангельский военный губернатор через несколько лет после введения Устава рекомендовал его деятельность ограничить, передав управление, в первую очередь по судебным делам, в руки чиновников: «старшины и их помощники не только не пользуются между родовичами должным уважением, но и подвергаются нередко личным обидам и оскорблениям; поблажка в уголовном преследовании благоприятного воздействия на них не имела – усилилась склонность к кражам... Следует соответственно местным обстоятельствам учредить построенное управление из особого чиновника (с правом разбирать маловажные дела), важные преступления – производить следствие вместе со становым приставом и чиновником ведомства госимуществ»<sup>4</sup>.

Вплоть до 1917 г. правительство принимало законы, направленные на защиту ненцев, а не на их развитие. Система льгот способствовала поддержанию их локального, изолированного проживания. После введения всеобщей воинской повинности ненцы (имевшие до этого льготу по рекрутской службе) были освобождены от нее на неопределенный срок, «ввиду необходимости установить самый порядок призыва сообразно с местными особенностями кочевой жизни самоедов»<sup>5</sup>. Уплачиваемый ненцами ясак был небольшим; недоимки регулярно прощались. Из других повинностей ненцы несли только необременительную «подводную» – то есть перевозили по тундре чиновников, весьма редко наезжавших сюда.

Архангельский губернатор А. П. Энгельгардт, сторонник отказа от патерналистских методов и считавший, что либеральное законодательство быстрее поспособствует включению ненцев в «семью цивилизованных народов»<sup>6</sup>, вышел в конце XIX в. с предложением вывести их из создавшейся изоляции, уравнивая в правах и обязанностях с другими крестьянами, подчинив в админи-

стративном отношении чиновникам по крестьянским делам<sup>7</sup>. Однако иначе этот проект лишился смысла, поскольку в связи с обширностью территории и кочевым существованием ненцев, чиновников и полицейских для их управления должно было быть слишком много.

Итак, все попытки реформировать законодательство в отношении ненцев положительных результатов не дали. Все громче звучали слова о том, что ненцы «без сомнения, обречены на вырождение, и недалек тот день, когда самое существование самоедов отойдет в область воспоминаний»<sup>8</sup>.

После революции вновь заговорили о «вековом неоплатном долге государства перед туземцами севера»<sup>9</sup>. В 1924 г. был создан Комитет содействия малым народностям Севера при Президиуме ВЦИК. Опять осуществлялись попытки введения самоуправления – через тундровые исполкомы, отделенные от советов проживавшего по соседству с ненцами русского и коми населения. Происходило привлечение к обучению толковой молодежи и приобщение ее к новым идеологическим ценностям. Оказывалась помощь в развитии традиционного хозяйства и модернизация быта. Попытки подчинить ненцев губернским «народным судам» оказались безуспешными из-за огромных территорий и кочевого быта (дела лежали в судах по многу месяцев). В этих обстоятельствах вновь вернулись к дореволюционной практике: при рассмотрении менее важных дел применялся аналог «словесного суда».

В 1925 г. коренные малочисленные народности, в том числе ненцы были освобождены не только от армейской службы (как в царское время), но и от всех налогов и от трудовой повинности. А в 1926 г. по представлению Комитета Севера ВЦИК и СНК РСФСР был утвержден аналог «Устава об управлении инородцами» – «Временное Положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин».

Все эти эксперименты были остановлены «железной рукой», включившей обитателей тундры во все формы форсированного строительства социализма: индустриализацию, коллективизацию, культурную революцию. При этом приоритет был отдан культурным преобразованиям. Отмечалось, что «грань между [ненцами] и другими народностями нашего Союза лишь временная»<sup>10</sup>. В 1935 г. Комитет Севера был упразднен. В 1939 г. ненцев начали призывать в армию, и на этом вопрос об их «особости» был закрыт; вновь вернулись к нему в конце 1980-х гг.

© Трошина Т. И., 2016

*Статья подготовлена в рамках исследования, поддержанного грантом Российского Научного Фонда (проект № 15–18–00104 «Российская Арктика: от концептуализации к эффективной модели государственной этнонациональной политики в условиях стабильного развития регионов»).*

<sup>1</sup> Зибарев В. А. Юстиция у малых народов Сибири (XVI–XIX вв.) Томск, 1990; *Коренные народы России: самоуправление, земля и природные ресурсы. Обзор законов и иных нормативных актов XIX–XX вв.* / Под ред. К. Д. Аракча. М., 1995; *Национальная политика в императорской России (Поздние первобытные и предклассовые общества Севера Европейской России, Сибири и Русской Америки)* / Под ред. Ю. А. Семенова. М., 1998.

<sup>2</sup> Голубцов Н. Вопрос об управлении Самоедами Архангельской губернии // *Известия Архангельского общества изучения Русского Севера*. 1909. № 3. С. 49–60.

<sup>3</sup> Ефименко А. Я. Юридические обычаи лопарей, карелов и самоедов Архангельской губернии // *Записки РГО по отделению этнографии*: В 8 т. Т. 1. СПб., 1878. С. 163–165.

<sup>4</sup> Голубцов Н. Вопрос об управлении самоедами Архангельской губернии. С. 49–60.

<sup>5</sup> Государственный архив Архангельской области (далее – ГААО). Ф. 760. Оп. 1. Д. 2. Л. 110.

<sup>6</sup> Энгельгардт А. П. Русский Север: путевые заметки. СПб., 1897. С. 140.

<sup>7</sup> Голубцов Н. Вопрос об управлении самоедами Архангельской губернии // Известия Архангельского общества изучения Русского Севера. 1909. № 9. С. 13–42.

<sup>8</sup> Кацелли С. Архангельские тундры // Известия Архангельского общества изучения Русского Севера. 1910. № 24. С. 32.

<sup>9</sup> Леонов Н. Север на стройке. Советское строительство среди малых народностей северных окраин. М., 1930. С. 3–4.

<sup>10</sup> Там же. С. 11.

*И. В. Евсеев\**

## **ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА НА ТЕРРИТОРИИ ГОРНОГО ПРАВЛЕНИЯ УРАЛА В XVIII–XIX ВЕКАХ**

Многие заводские поселки Южного и Среднего Урала являются примером Российской модернизации XVIII в. Как отмечают многие исследователи, это был пример создания государства в государстве, в котором была сделана попытка объединения государственных интересов с интересом частных предпринимателей в создании ведомственных структур обеспечивающих правопорядок в городах и поселках. В настоящее время государство вновь пытается найти компромисс интересов между государственными институтами и частным капиталом в деле обеспечения законности и правопорядка. Правоохранительные органы для выполнения своих функций привлекают представителей частных охранных структур. Обеспечивая правопорядок, представители власти обращаются к опыту прошлого. Именно, опыт прошлого определяет современный интерес к вопросу организации обеспечения правопорядка на территориях, где в силу сложившихся обстоятельств не хватает представителей обеспечения правопорядка.

Еще в XVIII в. этот интерес был выражен в создании специального административного, управленческого органа объединяющего все сферы жизни людей горных округов Урала. Процесс обеспечения строительных площадок заводов и крепостей трудовыми ресурсами требовал массовых мобилизаций людских масс, которые в своей организационной деятельности нуждались в определенных управленческих институтах.

Все это требовало создания на месте особого универсального управленческого звена, которое могло оперативно реагировать на все изменения, происходящие на территории заводов и поселков. Известно, что на Урале первую попытку такого рода предпринял В. Н. Татищев, основав в Кунгуре «Уральское горное правление»<sup>1</sup>, которое по замыслу основателя должно было объединить все управленческие институты горного Урала в единый управленческий орган. На службу в «Горную канцелярию», прибывали представители центральной власти, наделенные всей полнотой власти не только производственной сфере, но и в административно-полицейской сфере на территории, отведенной заводам.

Так, в непосредственном подчинении В. Н. Татищева и созданной им Горной канцелярии находились казенные заводы, на которых концентрировались государственные заказы и где были сосредоточены военно-полицейские силы, при помощи которых проходило регулирование всех процессов на терри-

\* *Евсеев Иван Валентинович* – доцент кафедры уголовного права Уральского гуманитарного института (Екатеринбург), кандидат юридических наук.

тории частных заводов. Такое регулирование происходило посредством создания института заводских комиссаров или надзирателей, которые назначались на все заводы Урала без исключения. Получалось, что Управляющий приказчик завода назначался от частного владельца, а исправник или надзиратель от «Правления горных заводов Урала»<sup>2</sup>. Данные представители были для местного населения верховной властью<sup>3</sup> как в сфере труда, так и в сфере соблюдения законодательства. Для жителей поселения в прямом смысле выполнялись слова пословицы: «До бога высоко, до царя далеко, а до исправника близко, близко»<sup>4</sup>... Получалось, заводской надзиратель или исправник был де-факто представителем всех ветвей власти. По указанию управляющего надзирателя, рабочего совершившего проступок могли отправить в заводскую тюрьму и заковать в кандалы с заточением в рудник или шахту. Заводской исправник выполнял функции администратора по производству, а заводской надзиратель являлся блюстителем закона, в распоряжении которого находились военные команды из казаков и горных батальонов<sup>5</sup>.

Это получило законодательную поддержку от царской власти в 1775 г. с учреждением губерний, а 25 января 1805 г. было утверждено положение «О Горной штатной команде» для заводов Уральского горного хребта<sup>9</sup>. Так для обеспечения охраны и правопорядка в Пермском заводском округе казенных заводов была сформирована штатная войсковая команда из 1 офицера и 60 нижних чинов. В обязанности такой команды входило содержание караулов при заводах, сопровождение караванов с деньгами и металлами, управление приписными крестьянами по организации собственной подсистемы поддержания правопорядка. Офицеры батальонов должны были привлекаться к ведению следственных дел<sup>6</sup>. Стоит особо отметить функцию военных команд, которая определялась как управление крестьянами и рабочими в заводских поселках.

Принципиально важно подчеркнуть, что многие исследователи указывают, что это была инициатива власти, но исторически доказано, что в Российской глубинке народный «мир» – община была институтом низового управления поселением. Среди крестьян общины и рабочих избирались десятские и сотские для обеспечения правопорядка. В повседневной служебной деятельности немногочисленным чиновникам уездного полицейского управления приходилось опираться на выборных нижних чинов от крестьянских общин: десятских, сотских, пятисотских и тысячных, хотя последние должны были избираться от дворянского сословия. Тысячские и пятисотские назначались исправниками на срок в три года, а сотские и десятские избирались крестьянскими обществами на один год.

В «Горных учреждениях Урала» эти должности не упоминаются, но об их наличии свидетельствуют другие правовые акты. Так, например, именованным указом от 30 января 1781 г. Пермскому и Тобольскому генерал-губернатору генерал-поручику Е. П. Кашкину предписывалось для организации лучшего надзора за крестьянами казенного ведомства и «удобнейшего отвращения всякого непорядка и лености» разделить их на десятки и сотни «дабы начальные люди между ними всякое своеволие, развращение и ослушность усмирить могли»<sup>7</sup>.

19 декабря 1781 г. накопившийся опыт несения населением полицейской повинности был обобщен в «Инструкции сотскому с товарищи». Избираемые на год сотские и десятские наделялись многочисленными обязанностями.

Так, они должны были оказывать «...вспоможение в забрани оговорных в воровствах...» и других преступлениях; удерживать дворовых людей и крестьян от побегов; осуществлять паспортный контроль; преследовать воров и разбойников, а также раскольников. «Инструкция...» предписывала вести активную

борьбу с «лжеразгласителями» или, говоря современным языком, они вели борьбу с местными сплетнями, оговорами и клеветой тем самым не допуская распространения «крамольных» слухов о власти и обществе. Административная функция в этом направлении должна была внушать крестьянам, чтобы они не верили никаким манифестам, кроме печатных или письменных, которые поступали из «Горной канцелярии». Сотские и десятские помогали в организации и проведении карантинных и социальных мероприятий, боролись с незаконной торговлей вином и солью, обеспечивая фискальные интересы на территории. На них традиционно возлагалась обязанность содержать в исправном состоянии дороги, а в не проходимых болотистых местах Урала лежневки. Сотские, как низовые звенья полицейской системы, наиболее приближенные к населению, должны были сообщать о возникавших болезнях и появлении неизвестных лиц в населенном пункте. Раз в месяц сотский отчитывался о своей деятельности письменным рапортом в канцелярию. В условиях невысокого уровня грамотности населения это создавало дополнительные материальные трудности для выборных лиц, так как приходилось нанимать специальных писцов<sup>8</sup>.

Данная функция была направлена на организацию и соблюдение общественных норм, сложившихся в обществе, начиная от института семьи до выделения мелких судных денег для жизни рабочих.

Среди появившихся новых институтов, обеспечивающих административную функцию, можно отметить казенную контору и земскую контору, ведавших общим управлением заводов и поселков. Так, земская контора Екатеринбургского уезда была разделена на контору судных и земских дел – главное судебное и полицейское ведомство для горнозаводского населения уезда. Сам уезд делился на 6 станом и 14 земских участков с собственной системой управления<sup>9</sup>. Число, размер участков и станом, на которые разделялся уезд, должен был определяться с учетом величины уезда. На величину уезда влияло род и количество возникающих дел, подлежащих ведению земской полиции, что соответствовало § 6 «Положения о земской полиции»<sup>10</sup>.

На основе этого можно утверждать, что в административно-территориальном пространстве Пермской губернии и сформировалось то самое Екатеринбургское ведомство, которое по всем признакам стало новым государством с собственными воинскими подразделениями и со своей ведомственной полицией.

Вновь созданные учреждения стали называть Конторой горного заводского начальника, или по-прежнему Горной канцелярией, внутри которой было деление на контору судных и земских дел и казначейскую контору. Данное учреждение стало сочетать производственную сферу и социальную с системой обеспечивающей правопорядок на каждом заводе и поселке.

Контора судных дел напрямую работала с заводским исправником или надзирателем осуществляющим контроль, за соблюдением законности и порядка на территории завода. Надзиратель был в прямом смысле оком государевым на заводе и в заводских поселках, от которого зависела судьба каждого жителя поселка. В свою очередь, местные выборные представители власти находились в его подчинении и напрямую зависели от представителя заводского управляющего, указания которого они исполняли. С учетом больших расстояний именно станомые, сотские, десятские, ведали полицейскими делами, что помогало им привлекать любого жителя поселка к ответственности. Местные представители власти знали всех нарушителей в лицо, что могло являться фактором сдерживания. Получалось, что местные проблемы обеспечения правопорядка во многом решались самим местным населением, но наиболее крупные вопро-

сы, относящиеся к юрисдикции центральной власти, решались представителями Горного правления Урала либо земской полицией.

© Евсеев И. В., 2016

<sup>1</sup> Государственный архив Свердловской области. Ф. 24. Оп. 1. Д. 15. Л. 304., Д. 10. Л. 207.

<sup>2</sup> Цит. по: *Обзор* фонда № 567 «Чиновник особых поручений при Уральском горном правлении Министерства финансов» // Государственный архив Пермского края (далее – ГАПО). Ф. 567. Оп. 1. Д. 5.

<sup>3</sup> *Герман И. Ф.* Описание заводов, под ведомством Екатеринбургского горного начальства состоявших: в двух отд-ниях, из коих первое заключает Екатеринбург. казен., а второе партикуляр. Урал. хребта з-ды: с ситуацион. планом золотых рудников. [Екатеринбург], [1808].

<sup>4</sup> *Михельсон М. И.* Русская мысль и речь: Свое и чужое: Опыт русской фразеологии: Сборник образных слов и иносказаний: В 2 т. Т. 1. СПб., 1903. С. 250.

<sup>5</sup> ГАПО. Ф. 218. Оп. 1. Д. 6. Л. 41, 274.

<sup>6</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е (далее – ПСЗ-1). Т. XXXVII. № 28 244.

<sup>7</sup> ПСЗ-1. Т. XXI. № 15 115.

<sup>8</sup> *Байгутлин Р. И.* Организационно-правовые основы деятельности полиции Оренбургской губернии в 1775–1862 гг.: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 23

<sup>9</sup> Российский государственный архив древних актов. Ф. 24. Оп. 1. Д. 60. Ч. 1. Л. 9–17 об.

<sup>10</sup> Положение «О земской полиции» от 1 июня 1837 г. // Полиция: от прошлого до настоящего: Сборник статусных нормативных документов: научно-практическое пособие / сост. и авт. вступ. статьи Р. С. Мулукаев, В. В. Черников. М., 2014. С. 282.

*Н. В. Патраш\**

## **ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СУДА И ПОЛИЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ПСКОВСКОЙ ГУБЕРНИИ)**

Вторая половина XIX в., вошедшая в историю как «эпоха Великих реформ», явилась временем изменений всех сфер и сторон жизни Российской империи и губерний. Каждый шаг в реформировании был, несомненно, взаимосвязан с последующими преобразованиями. Одним из таких примеров служит трансформация следствия в уголовном процессе.

Обращаясь к рассмотрению основных вопросов преобразования в системе функционирования следственной части, нельзя не затронуть важную проблему в определении границ взаимодействия учреждений Министерства внутренних дел и Министерства юстиции как в дореформенное, так и пореформенное время. Как известно, реформа полиции и учреждений суда внесла ряд коррективов в их функционирование и практическую деятельность. Так, в систему полицейских учреждений в 1860–1880 гг. были введены изменения, такие как сужение функций полиции, изменение финансового, кадрового обеспечения, управления и др. Судебная реформа 1864 г. же являлась «своеобразным продолжением полицейской реформы 1862 г.»<sup>1</sup>.

Важной проблемой в ходе подготовки крестьянской реформы, которая не могла обойти вопрос о реорганизации полиции, так как именно перед ней ставилась задача охраны общественного порядка, а затем и судебной реформы 1864 г. было создание независимого и справедливого следствия, что являлось

\* *Патраш Наталья Васильевна* – ассистент кафедры отечественной истории Псковского государственного университета.

весьма сложной задачей в условиях давления административной власти на разрешение тех или иных вопросов жизни губернии. Отсюда возникала острая необходимость таких изменений, основаниями которых служили следующие факторы: во-первых, еще в дореформенное время процесс расследования возлагался на органы полиции, которые и без того имели широкий круг обязанностей, тем самым качество ведения следствия ухудшалось и были случаи злоупотреблений при осуществлении своих обвинительных функций; во-вторых, так как одной из главных целей судебной реформы было обеспечение независимости судей и судебных учреждений, в целом, основополагающим шагом к этому являлось их отделение от административной власти как в лице губернатора, так и полиции. С этой целью уголовный процесс был разделен на несколько стадий, в котором предварительное расследование распадалось на дознание и предварительное следствие. Процесс дознания возлагался на полицию, который заключался в «собрании сведений, необходимых для удостоверения в том, что происшествие действительно было и что оно соединено с преступлением или проступком»<sup>2</sup>. Полиция, производя дознание и предварительное установление фактов совершения преступления, все полученные материалы дознания передавала судебному следователю. Таким образом, полномочия полиции заключались в содействии судебному следователю на начальном этапе предварительного расследования. Предварительное следствие же осуществлялось введенным новым институтом судебной власти – судебным следователем, «наиболее опытный член окружного суда, командированный для исполнения этих обязанностей на определенный срок»<sup>3</sup>. Он выступал в уголовном процессе как лицо несменяемое и независимое, которое назначалось, прежде всего, для осуществления первой и необходимой части процесса расследования по преступлениям подсудным общим судебным установлениям.

Судебный следователь являлся одной из важных и центральных фигур судебной реформы 1864 г. При этом место и значимость судебных следователей в системе судебных учреждений исследователями оценивается неоднозначно. В. В. Сергиевский, член Казанской судебной палаты, в книге «Судебный следователь по Судебным уставам 20 ноября 1864 г.»<sup>4</sup> указывает, что изначально «видно, что судебный следователь в числе этих [судебных] властей не именован и следовательно не представляется отдельным органом судебной власти»<sup>5</sup> (согласно ст. 1 «Учреждения судебных установлений»), а обращаясь к ст. 11 того же установления, можно заметить, что следователи не находятся в перечне должностей, которые состоят при судебных местах. Однако при тщательном анализе института судебных следователей В. В. Сергиевский приходит к выводу о том, что в силу того, что «судебный следователь, исследуя преступления для окружного суда и, ведя часть уголовного процесса, составляющего предмет его ведомства, действуют в качестве его органа и потому входят в состав этого судебного установления»<sup>6</sup>. Отсюда следует, что роль предварительного расследования как со стороны полиции, так и со стороны судебных следователей, была велика, в связи с тем, что от качества выполняемой работы обоих ведомств зависело разрешение хода самого расследования.

В Псковской губернии, в соответствии с подписанным указом от 8 июня 1860 г. об отделении следственной части от полиции предписывалась организация работы судебных следователей. По распоряжению Псковской палаты уголовного суда 28 октября 1860 г. в губернии началось формирование следственных участков. Данные участки имели определенные границы, которые соответствовали границам станов, приходо́в, руслам рек. Так, Псковский уезд делился на 2 участка, границы которых были выделены следующим образом: по

р. Великая до г. Пскова, затем по р. Пскова до р. Псковичи, от нее до Гдовской границы. Другие уезды делились по такому же принципу.

Обращаясь к Памятным книжкам Псковской губернии, можно проследить динамику изменения количества следственных участков. Остановимся лишь на периоде с 1861 по 1914 гг. в связи с наличием Памятных книжек, где были зафиксированы такие данные. В Псковский судебный округ входили следующие единицы: г. Псков, Псковский, Островский, Порховский, Опочецкий уезды. На период 1861–1863, 1869–1901 гг. количество участков в данных уездах оставалось неизменным: в г. Пскове и Опочецкий уезд был выделен только 1 участок, до 1864 г. Псковский, Островский и Порховский уезды – 2, а уже с 1864 г. Опочецкий уезд был разделен не на 1 участок, а на 2, с 1869 г. количество участков в Порховском уезде увеличилось на 1 единицу. С 1907 по 1914 гг. наблюдается еще большее дробление уездов на участки, прежде всего, Островского, Опочецкого и г. Пскова (с 1911 г. он был разделен на 2 участка). Всего в Псковском судебном округе с 1861–1863 гг. насчитывалось 8 следственных участков, с 1864–1906 гг. – 9, 1907 г. – 12, 1911–1914 гг. – 13. Великолукский судебный округ состоял из Великолукского, Новоржевского, Торопецкого и Холмского уездов, которые имели более неустойчивое деление следственных участков по сравнению с Псковским округом. С 1861–1863 гг. все уезды представляли собой 1 следственный участок, с 1864–1901 гг., 1907–1914 гг. Торопецкий уезд делился на 2 участка. Холмский уезд на протяжении всего времени сохранял единый следственный участок на всей территории уезда. Наиболее часто изменяющие следственные границы имел Великолукский уезд – с 1864–1870, 1881, 1886, 1905–1914 гг. делился на 2 участка, в остальные годы – на 1. Новоржевский уезд долгие годы сохранявший единый следственный участок, в 1864 г. был разделен на 2, но с 1867 г. снова выделялся лишь 1, и только с 1907 г. возвращается деление на 2 участка. Всего в Великолукском судебном округе на период с 1861–1863 гг. насчитывалось 4 следственных участка, с 1864–1906 гг. – 6, 1907–1914 гг. – 8<sup>7</sup>. Тенденция деления уездов на более мелкие участки следствия были характерны на период с 1905–1914 гг.

Назначение следственных участков, в которых находились на должности судебные следователи, и их изменение, в случае такой необходимости, осуществлялась губернатором по соглашению с губернским прокурором на «основании сведений, полученных от уездных судебных мест и полиции»<sup>8</sup>, однако согласно «Учреждению судебных установлений» количество следственных участков определялось особыми расписаниями, которые, по всей видимости, поступали от Министерства юстиции.

На «...своеобразный и интересный институт судебных следователей»<sup>9</sup>, как отмечает А. А. Михайлов, были возложены важные обязанности, так как от того, насколько правильно будут собраны все необходимые материалы следствия, и в какой степени следователь является компетентным в вопросах самого процесса следствия, будет зависеть исход заседания суда.

Как отмечает А. К. Аверченко, «следственный аппарат, созданный в процессе реформы, показал себя на практике с лучшей стороны. Расследование, обособленное, с одной стороны, от исполнительно-распорядительной власти, а с другой – подконтрольное прокурору и независимому суду, стало проводиться быстрее, качественнее»<sup>10</sup>.

Таким образом, реформирование полиции и судебной системы во второй половине XIX в. способствовало прекращению смешения судебной и административной власти, что во многом сделало более качественным процесс следствия, в силу того, что им занимались независимые судебные следователи, в

обязанности которых в большей части входила только подготовка следственных дел к судебному заседанию, чего нельзя сказать об органах полиции, которые имели колоссальный объем работы.

© Патраш Н. В., 2016

<sup>1</sup> *Докучаев И. А., Егоров А. М., Лапухина Н. В.* Очерки истории органов внутренних дел земли Псковской с древнейших времен до наших дней: Научно-популярное издание / Под общ. ред. С. Е. Матвеева. Псков, 2002. С. 45.

<sup>2</sup> *Старнавский А. С.* Настольная книга для судебных следователей, состоящих при судах прежнего устройства, чиновников особых поручений и других следователей местностей, где действуют старые суды. Сувалки, 1893. С. 89.

<sup>3</sup> *Бозоян А. О.* Отделение следствия от полиции: российский опыт второй половины XIX в. // Вестник Забайкальского государственного университета. 2012. № 9 (88). С. 123.

<sup>4</sup> *Сергиевский В. В.* Судебный следователь по Судебным уставам 20 ноября 1864 г. Казань, 1900. С. 14.

<sup>5</sup> Там же. С. 3.

<sup>6</sup> Там же. С. 4.

<sup>7</sup> Статистические данные получены по материалам Памятных книжек Псковской губернии 1861-1864, 1867, 1869–1870, 1872, 1874–1877, 1879–1883, 1886, 1888–1889, 1891, 1893, 1895, 1897, 1899, 1901 гг.

<sup>8</sup> *Старнавский А. С.* Настольная книга для судебных следователей, состоящих при судах прежнего устройства, чиновников особых поручений и других следователей местностей, где действуют старые суды. С. 39.

<sup>9</sup> *Михайлов А. А.* Псков в годы Первой мировой войны. 1914–1915 гг. Псков, 2012. С. 33.

<sup>10</sup> *Аверченко А. К.* Формирование и развитие уголовно-процессуального статуса судебного следователя в период судебных реформ Александра II (1860–1864 гг.) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2014. № 9. С. 11.

*Я. Л. Салогуб<sup>49</sup>*

## СТАНОВЛЕНИЕ ОРГАНОВ ПОЛИЦИИ В ГОРОДАХ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (СЕРЕДИНА XIX ВЕКА – 1905 ГОД)

Организация управления и формирование органов полиции в дальневосточных городах были тесно связаны с размещением войск. Большинство городов региона выросло из постов и казачьих станиц. В «старых» дальневосточных городах-портах – Петропавловске, Охотске, возникших до присоединения в середине XIX в. Приамурья и Южно-Уссурийского края, структура городского полицейского управления зависела от значения порта. После переноса главного порта в Петропавловск и создания Камчатской области в 1851 г. в Охотске остался избираемый горожанами староста. В Петропавловске учредили самостоятельное городское полицейское управление во главе с полицмейстером. После создания в 1856 г. Приморской области все областные учреждения перевели в Николаевск. В Петропавловске, памятуя о его былом значении, до 1863 г. сохранялось полицейское управление. Впоследствии, все полицейские полномочия в Петропавловске, ставшем центром округа, были переданы городскому старосте.

<sup>49</sup> *Салогуб Яна Леонидовна* – старший преподаватель кафедры №11 гуманитарных и социально-экономических дисциплин Военной академии материально-технического обеспечения имени генерала армии А. В. Хрулева (Санкт-Петербург), кандидат исторических наук.

В большинстве городов юга Приамурья, возникших во второй половине XIX в., становление полиции осуществлялось в рамках деятельности чиновников по гражданской части при командирах военных постов. Раньше всего городские полицейские управления создавались в областных центрах – Чите, Николаевске, Благовещенске. Они состояли из полицмейстера и секретаря<sup>1</sup>. В Николаевске и Чите вскоре появились полицейские надзиратели и следственные приставы<sup>2</sup>. Обязанности полицейской стражи и писарей, из-за недостатка городских средств, исполняли военные<sup>3</sup>.

Военные губернаторы во всеподданнейших отчетах жаловались, что средства на городскую полицию они выделяют, экономя на своих канцеляриях. Писари получали 15–25 руб. в месяц. Найти чиновника на такое жалование было трудно, приходилось брать ссыльных, что запрещалось, и было просто опасно, поскольку через полицию проходили дела о денежных взысканиях. Между тем, делопроизводство полицейского управления в областном центре составляло около 20 книг<sup>4</sup>. Даже после утверждения временных штатов в Хабаровске и Владивостоке в начале 80-х годов, где предусматривалась полицейская стража из вольнонаемных, генерал-губернаторы разрешали привлекать военных к работе в полиции<sup>5</sup>.

По мере роста населения городская полиция создавалась в окружных центрах<sup>6</sup>. Впервые о желании придать Хабаровке статус города жители сообщили губернатору Приморской области в 1864 г. МВД и Министерство финансов не возражали, но при условии, что хозяйство и полиция будут финансироваться из городских доходов. Таких средств не нашлось, и намерение осталось «на бумаге». В 70-е годы Хабаровка приобрела значение крупнейшего порта на Амуре. Ее жители в 1872 г. предложили губернатору передать в Хабаровку окружное полицейское управление из Софийска, не сумевшего привлечь гражданское население<sup>7</sup>. Во Владивостоке в 1875 г. после введения в сокращенном объеме городского положения еще до официального возведения «на степень города» на местные средства учредили должность полицмейстера.

28 апреля 1880 г. Хабаровка становится столицей Приморья и центром одноименной округи, а Владивосток – центром особого губернаторства. Полицейские управления с временными штатами были открыты в этих городах приказом губернатора с 28 октября 1880 г.<sup>8</sup> За основу взяли штаты Николаевской полиции: полицмейстер, следственный пристав, надзиратель и секретарь. Для уголовных дел выделили самостоятельный стол<sup>9</sup>. В июне 1888 г. временные полицейские управления Хабаровска и Владивостока утвердили как постоянные. Штаты Благовещенского управления расширили, в него вошли надзиратели, столоначальники, переводчики и городовые.

Чиновники городской полиции, как и других административных учреждений региона, совмещали различные функции. Канцелярские работники вели по несколько делопроизводств, причем распределение их, даже при наличии отдельных столов, никакими положениями не регулировалось и складывалось стихийно. Существенным было делопроизводство взысканий по векселям<sup>10</sup>. Введенный в 1893 г. учет прибывающих и выезжающих домовладельцев составил делопроизводство явочных столов<sup>11</sup>. В 90-х годах нагрузку на полицию увеличило железнодорожное строительство, повлекшее массу дел по спорам между подрядчиками и рабочими. Полицейскому Благовещенска приходилось делать ежегодно до 40 тыс. подписей<sup>12</sup>.

Структура и численность городских полицейских управлений изменялись в течение второй половины XIX в. вместе с ростом населения, темпы которого

еще больше возросли с началом строительства Транссиба. Города развивались столь бурно, что действующий состав управлений не мог контролировать все стороны городской жизни. Проблемой, которую приходилось учитывать при формировании штатов, стало сезонное колебание численности горожан, особенно в портовых городах<sup>13</sup>. Временные жители, оставаясь на зиму в городе и не найдя работы, пополняли ряды преступников<sup>14</sup>. В 1897 г. Благовещенск и Владивосток разделили на участки во главе с участковыми приставами. Во Владивостоке им в помощь были приданы околоточные надзиратели.

Новые штаты полицейских управлений не отвечали потребностям уже в проектах, и через 2–3 года губернаторы направляли по инстанциям ходатайства об их увеличении. Изменения в уездном и городском административно-полицейском управлении с конца XIX в. до упразднения наместничества в 1905 г., касались только количественного состава штата управлений и уточняли полномочия чиновников. Никаких структурных реформ не проводилось.

Финансирование полиции в Приамурье долгое время осуществлялось из казны. В центральной России, где действовала земская и городская реформа, полиция содержалась на средства городских и земских сборов, там, где этого не было – за счет местных налогов. В 1895 г. Министерство финансов предложило часть средств для местной полиции в Приамурье брать из бюджета городов и местных налогов, как в других городах Сибири<sup>15</sup>. Городские думы приводили доводы, что городской бюджет едва справляется с расходами на благоустройство и просили генерал-губернатора не передавать содержание полиции на средства местных доходов<sup>16</sup>. Госсовет принял компромиссное решение. 24 ноября 1897 г. МВД было поручено разработать проект о распределении между казной и городами расходов на содержание полиции<sup>17</sup>. На время обсуждения проекта передать генерал-губернатору право решать, какие средства города должны выделять на полицию.

В 1900 г. император утвердил ходатайство министра внутренних дел о приеме в полицию сверхштатных чиновников на частные средства<sup>18</sup>. Это позволило увеличивать состав управлений в Приамурье (особенно в новых селениях) соответственно росту числа жителей, не дожидаясь официального утверждения новых должностей. С 1906 г. на полицию стали расходовать часть сбора с китайцев и корейцев за право проживания в Приамурье<sup>19</sup>. Чаще всего нанимались низшие полицейские чины – городовые, писари...

Административная реформа 1888 г. завершила военно-административный этап развития «низового» управления на юге Дальнего Востока. Гражданское управление отделилось от военного, законодательно оформилась структура городских полицейских управлений в административных центрах Приамурья. Распространение в 1896 г. в регионе положений судебной реформы 1864 г. отделило следствие от полиции, за исключением полиции северных округ.

Присутствие военных, неравномерность темпов социально-экономического развития и природно-климатические факторы оказали существенное влияние на организацию и структуру городских полицейских управлений. Полиция в городах Забайкалья создавалась в тех же структурных формах, что и городская полиция Западной Сибири. Объем полномочий полицейских органов здесь соответствовал основным задачам полиции – «благоустроительная и охранительная деятельность», поскольку здесь, помимо полицейских, имелись медицинские учреждения, учреждения министерства государственных имуществ – землемеры, органы городского самоуправления. В городах юга Приморской и Амурской областей к началу XX в. были созданы только учреждения МВД – полиция и медицинские учреждения. Слабость органов город-

ского самоуправления обусловили широкий круг ведения полицмейстеров, при слабом контроле со стороны губернатора. Приток переселенцев и миграция, связанная с сезонностью работ на многих предприятиях Приамурья, сложная криминогенная ситуация в портовых городах требовали усложнения внутренней структуры городских административно-полицейских учреждений. Дальнейшее развитие гражданской жизни делало необходимым реорганизацию городской полиции, организацию ведомственной полиции и более четкого разделения предметов ведения внутри существующих полицейских учреждений.

© Салогуб Я. Л., 2016

<sup>1</sup> *Дальний Восток России: из истории системы управления.* Владивосток, 1998. С. 35, 47.

<sup>2</sup> Должность полицейского квартального надзирателя в Николаевске учреждена в 1858 г., следственного пристава – в 1863 г. – См.: Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Коллекция печатных записок. № 2487. С. 18.

<sup>3</sup> Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (далее – РГИА ДВ). Ф. 702. Оп. 1. Д. 63. Л. 10; РГИА. Ф. 1281. Оп. 5. Д. 127. Л. 21; Ф. 1263. Оп. 1. 1861. Д. 2906. Л. 885.

<sup>4</sup> Записка об усилении существующих ныне по всем частям гражданского управления Приморской области Восточной Сибири штатов // РГИА. Коллекция печатных записок. № 2487. С. 9–18.

<sup>5</sup> РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 79. Л. 100. 102 об.

<sup>6</sup> В 1858 г. городское управление было учреждено в Софийске, в 1898 г. – в Никольск-Уссурийском.

<sup>7</sup> РГИА ДВ. Ф. 701. Оп. 1. Д. 57. Л. 2 об. 5.

<sup>8</sup> Император подписал временные штаты 7 апреля 1881 года. – См.: РГИА ДВ. Ф. 701. Оп. 1. Д. 67. Л. 13.

<sup>9</sup> РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 6. Л. 9, 34 об., 35.

<sup>10</sup> В Благовещенске в 1880-х годах оно насчитывало до 500 дел в год. – РГИА ДВ. Ф. 704. Оп. 1. Д. 260. Л. 29–34.

<sup>11</sup> РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1395. Л. 4 об.

<sup>12</sup> РГИА ДВ. Ф. 704. Оп. 1. Д. 260. Л. 29–34.

<sup>13</sup> РГИА ДВ. Ф. 701. Оп. 1. Д. 56. Л. 91.

<sup>14</sup> В 1880-х годах полиция Благовещенска принимала к производству до 800 уголовных дел в год. – РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 63. Л. 10 об.; Ф. 1. Оп. 1. Д. 1395. Л. 4.

<sup>15</sup> РГИА ДВ. Ф. 704. Оп. 1. Д. 260. Л. 50.

<sup>16</sup> Полицмейстер Хабаровска попросил городскую думу выделить 3211 руб. на канцелярские расходы и 9985 руб. на пожарных. Дума ответила, что эта сумма составляет 22 % бюджета. – См.: РГИА ДВ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1395. Л. 48.

<sup>17</sup> РГИА ДВ. Ф. 704. Оп. 1. Д. 260. Л. 59, 76.

<sup>18</sup> Государственный архив Российской Федерации. Ф. 702. Оп. 57. 1900. Д. 17. Ч. 21. Л. 12.

<sup>19</sup> РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 401. Л. 58, 76–78.

*Е. П. Сичинский*<sup>50</sup>

## **ПРОБЛЕМЫ КОМПЛЕКТОВАНИЯ ГОРОДСКИХ ПОЛИЦЕЙСКИХ КОМАНД НА УРАЛЕ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА**

Значение полицейских команд в деятельности городских органов правопорядка трудно переоценить. Они были не только самым многочисленным подразделением в полиции, но и определяли ее лицо. Общественное мнение складывалось на основе ежедневного контакта населения с городскими. Поэтому

<sup>50</sup> *Сичинский Евгений Павлович* – профессор кафедры развития образовательных систем Челябинского института развития профессионального образования, доктор исторических наук, доцент.

вопросы качественного состава полицейской команды тесно были связаны с вопросами доверия к существующей власти.

Современные принципы создания полицейских команд начали складываться во второй половине XIX в., когда ввиду ожидавшейся военной реформы, военное ведомство было окончательно освобождено от обязательного назначения нижних чинов в полицейские команды, и они начали комплектоваться на основе вольного найма<sup>1</sup>.

Последствия этих изменений были неоднозначны. С одной стороны, полицейское начальство получило возможность влиять на состав полицейских команд. С другой, принудительно направленные на службу в полицию военнослужащие обходились весьма скромным содержанием. Вольнонаемного полицейского оно не могло устроить, в результате чего возник затяжной кадровый кризис в полиции.

Городские самоуправления неохотно шли на увеличение финансирования правоохранительной деятельности, в связи с чем 14 апреля 1887 г. был утвержден закон «О численном составе и устройстве полицейских команд в городах, для которых не издано особых штатов полиции»<sup>2</sup>. В законе подтверждалась норма, что в городах численность полицейских команд исходила из пропорции 1 городской на 500 человек. Вводились новые должности: старший и младший городской из расчета 1 к 4. Помимо ежегодных 25 руб. на обмундирование, содержание первым увеличивалось до 180 руб. в год, вторым – до 150. По мнению законодателя, установление разрядов и разницы в оплате создавало стимул для городских к усердной службе. Перечисленные расходы полностью возлагались на городской бюджет. За счет города осуществлялся отвод или наем городским помещением, их отопление и освещение, лечение в больницах и вооружение пашками и револьверами.

Принятый закон упростил комплектование полицейских команд, создав относительную экономическую мотивацию для занятия правоохранительной деятельностью. Он устранил зависимость размера денежного содержания и численности городских от воли городских самоуправлений.

Созданная система просуществовала, без серьезных изменений, почти 30 лет, несмотря на сложные процессы, протекавшие в городской жизни. Только революция заставила МВД в ноябре 1905 г. обратиться к вопросу комплектования полицейских команд. Министерством было принято решение – определять численность городских по отношению к населению из расчета 1 к 400. В результате количество городских в стране увеличилось на 6980 человек. В ведомости «О численности полицейских команд в городах 50 губерний, по общему учреждению управляемых» были указаны конкретные изменения численности команд для каждого губернского и уездного города страны<sup>3</sup>.

Однако эффективность полицейских команд зависела и от их качественного состава. Российская империя предъявляла к стражам правопорядка достаточно высокие требования. Они, в частности, формулировались в тексте присяги, которую кандидат на должность подписывал лично. Постепенно начинает складываться система предварительного изучения поступающего на полицейскую службу. Вместе с тем, можно смело утверждать, что устанавливаемая государством модель личности полицейского не обеспечивалась ни с организационной, ни с материальной стороны.

Несмотря на социальную значимость правоохранительной деятельности, городские получали крайне низкое жалованье. После повышения в январе 1907 г. уфимский старший городской в месяц получал до 23 руб., а младший –

до 18 руб. Однако этого было не достаточно. Уфимский полицмейстер в декабре 1905 г. объяснял трудности комплектования тем, что чернорабочий в железнодорожных мастерских, только поступая туда, получал до 40 руб.<sup>4</sup> Скучное материальное содержание государство стремились компенсировать созданием системы материального поощрения, социальных льгот и морального стимулирования, но это лишь частично смягчало проблему.

Низкое материальное обеспечение полицейской службы предопределяло и те социальные слои, из которых комплектовались городские. Анализ приказов о приеме и увольнении позволяет составить социальный портрет нижних чинов полицейской команды. Городской начала века это, крестьянин, отслуживший в армии рядовым или унтер-офицером и перебравшийся на жительство в город<sup>5</sup>. Причем многие из них, оказавшись на службе, так и не сумели порвать с сельским хозяйством, превратив полицейскую службу в своеобразный отхожий промысел.

Крестьянская природа нижних чинов полиции непосредственно влияла на уровень их образования и культуры в целом. Справедливости ради все же следует уточнить, что ограниченные возможности сельского жителя получить образование, в какой-то мере компенсировались в период армейской службы, где рядовые осваивали азы грамотности. Поэтому именно бывшим военными отдавалось предпочтение при поступлении в полицию. Военная служба и грамотность становятся двумя неизменными условиями при зачислении в полицию.

Социальная природа городских определяла и уровень их правового сознания. Психология вчерашнего крестьянина проглядывала во многих поступках сегодняшнего стража правопорядка, который, ощутив в своих руках власть, не смог осознать ответственность от обладания ею. На практике это приводило к фактам грубости по отношению к населению и поступкам, не совместимым со служебной деятельностью. Несмотря на запреты полицмейстеров, городские не считали зазорным ходить в форме на Рождество или Пасху по квартирам обывателей с поздравлениями<sup>6</sup>. По отношению к лицам, ведущим асоциальный образ жизни, они не редко применяли физическую расправу, предпочитая этот скорый метод перевоспитания официальному делопроизводству.

Низкий уровень заработной платы непосредственно влиял на сроки службы нижних чинов полиции. В Оренбурге в течение 1910 г. был уволен 221 городской при штатной численности полицейской команды города в 159, то есть сменяемость составила почти 140 %. Это была устойчивая тенденция в городах Урала. По оценке современников полицейская служба превратилась в проходной двор.

Трудности полицейской службы были вызваны и проблемой некомплекта личного состава, так как недостаток городских компенсировался за счет увеличения нагрузки на присутствующих. Уфимский полицмейстер в декабре 1905 г. сообщал, что вследствие большого некомплекта и усиленных нарядов полицейские чины находятся на постах по 18 часов, «благодаря чему ушло со службы несколько хороших старослужащих городских»<sup>7</sup>. Но существовал и скрытый некомплект. Численность городской полиции рассчитывалась из соотношения 400 жителей на одного городского. Но так как штаты пересматривались редко, то скоро наметилось противоречие между темпами роста численности полиции и населения. Так, в 68-тысячном Челябинске порядок на улицах охраняло 50 городских, хотя их должно было быть 170.

Слабая материальная обеспеченность, перегрузки, низкий социальный статус профессии приводили к порочной практике комплектования нижних

полицейских чинов. Уфимский полицмейстер следующим образом охарактеризовал сложившуюся ситуацию: «Благодаря сильной потребности в найме городских, приходилось нанимать людей, совсем не подходящих ни по развитию, ни по возрасту, ни по наружному виду и физической силе, без особых справок об их нравственности»<sup>8</sup>.

На рубеже веков остро встал вопрос о профессиональной подготовке поступающих на службу в полицию. Первые попытки решения проблемы были предприняты естественно в столице, где процессы модернизации протекали более интенсивно. В провинции создание системы профессиональной подготовки чинов полиции заметно отставало как в количественном, так и в качественном отношении, и зависело в первую очередь от инициативы местного полицейского начальства. На Южном Урале только в Уфе в январе 1906 г. был организован при городском управлении полицейский резерв.<sup>9</sup> В других городах существовали более простые формы профессиональной подготовки. Однако, если принять во внимание темпы сменяемости кадров в органах правопорядка, то нетрудно заметить, что подавляющая часть городских состояла из лиц, профессионально не подготовленных.

Перечисленные проблемы в деятельности полицейских команд не должны заслонять службу многих достойных стражей правопорядка. Однако они не составляли большинства в полицейских командах. Сложившиеся проблемы в деятельности полицейских команд делали службу в полиции не привлекательной, что существенно ограничивало возможности отбора лиц, предрасположенных к правоохранительной деятельности. Доминирование в полицейских командах людей случайных непосредственно отражалось на деятельности всей полиции и отношении к ней в обществе.

© Сичинский Е. П., 2016

<sup>1</sup> *Министерство* внутренних дел. 1802–1902. Исторический очерк. [Репринтное издание]. М., 2002. С. 133.

<sup>2</sup> Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан (далее – ЦГИА РБ). Ф. И-9. Оп. 1. Д. 715. Л. 21.

<sup>3</sup> ЦГИА РБ. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 715. Л. 18–30.

<sup>4</sup> ЦГИА РБ. Оп. 1. Д. 715. Л. 96.

<sup>5</sup> Подробнее см.: *Сичинский Е. П.* Страницы истории полиции дореволюционного Челябинска. Челябинск, 1999. С. 46–47.

<sup>6</sup> Государственный архив Оренбургской области. Ф. 25. Оп. 1. Д. 34. Л. 84; ЦГИА РБ. Ф. И-9. Оп. 2. Д. 75. Л. 540.

<sup>7</sup> ЦГИА РБ. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 715. Л. 96.

<sup>8</sup> ЦГИА РБ. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 715. Л. 96.

<sup>9</sup> *Хакимов С. Х.* Страницы истории уфимской школы по подготовке урядников полицейской стражи (1913–1917 гг.) // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2001. № 3. С. 71.

## МУЗЕЙ СТОЛИЧНОЙ ПОЛИЦИИ – ХРАНИТЕЛЬ ИСТОРИИ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОРГАНОВ В ИМПЕРСКОМ ПЕТЕРБУРГЕ

В современных городах России сегодня действуют около десяти музеев, коллекции которых содержат исторические артефакты, свидетельствующие о разных этапах истории МВД. Первый из них появился в городе на Неве. В 1900 г. в здании съезжего дома Александро-Невской части (ныне Невский пр. д. 91) ротмистр В. Ф. Галле при поддержке градоначальника Н. В. Клейгельса открыл первый в Российской империи музей полиции<sup>1</sup>.

На страницах альбома «Резерв С.-Петербургской столичной полиции. Специальная школа для чинов полиции и музей столичной полиции», изданного в 1901 г. записано: «онъ весь состоитъ изъ мелочей и коллекцій, иллюстрирующихъ жизнь полиціи съ самого момента ея возникновенія и до нашихъ дней»<sup>2</sup>. Несколько комнат съезжего дома, отведенных под музей, в буквальном смысле «заставлены» экспонатами и артефактами из истории МВД: коллекции головных уборов, формы одежды, вооружения, фотографий, картин, процессуальных и личных документов, макетов зданий и транспортных средств, поддельных и фальшивых монет и многого другого.

В одной из первых комнат посетителей музея встречаются манекены, одетые в форму чинов полиции эпохи императора Петра I и в форму городского начала XX в. Можно прочесть пояснительную записку о том, что впервые форма разным чинам полиции была создана в 1726 г. и выглядела следующим образом: «кафтаны, исподніе, и картузы васильковаго цвета, съ алыми обшлагами; зеленые камзолы, перевязи «на лосиное дело», патроны и сумы и шпага съ меднымъ гефеосомъ»<sup>3</sup>. В эти годы в Санкт-Петербурге всего 88 человек служили в полиции<sup>4</sup>. Город был еще небольшим и, видимо, этого количества полицейских чинов было достаточно, чтобы поддерживать на улицах порядок. В виду близости лесов, окружавших столицу, сотрудникам полиции периодически приходилось «с алебардами по ночам гоняться за волками, бродившими по Невскому проспекту»<sup>5</sup>.

Одна из коллекций музея была посвящена вооружению сотрудников полиции. Первым в оружейном ряду стоит алебарда начала XVIII в. в виде секиры на древке, далее следуют шпаги, шашки и другие виды холодного и огнестрельного оружия. Многие из них украшены гравировками или дарственными надписями, есть позолоченные и посеребренные, боевые и сувенирные, и все они являются свидетели истории развития полиции.

Особый интерес представляет собой картинная галерея музея, позволяющая познавать историю полицейской службы. Среди авторов картин – известные мастера того времени – Л. И. Соломаткин, А. А. Иванов, В. Е. Маковский, П. А. Федотов, М. В. Боскин.

В своих картинах Леонид Иванович Соломаткин, как правило, изображал жанровые сцены из жизни простого народа. Часто на его картинах можно увидеть и сотрудников полиции. То они конвоируют арестованных по улицам города («Препровождение арестованных» (1881)), то, нарядно одетые, распевают

\* *Стоцкий Александр Петрович* – доцент кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

рождественские колядки («Славильщики-городовые» (1867), «Славильщики» (1872)), или контролируют порядок работы питейных заведений («У трактира» (1865), «Утро у трактира» (1873)). Другие художники запечатлели городского, который в присутствии людей расспрашивает заблудившегося ребенка; полицейского, который задерживает грабителя, пытавшегося перелезть через забор; сцену в полицейском участке, где много людей собралось в небольшом помещении, освещенном одинокой свечей на столе городского.

Все эти работы художников наглядно отразили общественную жизнь в Российской империи, при этом одним из главных персонажей выступает сотрудник полиции.

Отдельное значение имеет коллекция фотографий, собранная в альбомы и размещенная на стенах музея и других помещениях относящиеся к Специальной школе чинов полиции. Фотографии преступников по категориям, сотрудников полиции, в том числе во время исполнения ими служебных обязанностей, героев полиции, мест наиболее известных преступлений, фотографии, изъятые у нарушителей закона, фотографии оружия, фальшивых документов и купюр, фотографии извозчиков и др.

В 1901 г. фонды музея пополнились еще одной коллекцией. Санкт-Петербургский Монетный двор в дар музею передал единственную в своем роде коллекцию поддельных и фальшивых монет в количестве 307 шт.<sup>6</sup>, которую впоследствии стали использовать в образовательных целях.

В 1903 г. в музее насчитывалось около 4 тыс. различных предметов, собранных ротмистром В. Ф. Галле, а также энтузиастами из числа сотрудников МВД и небезразличных горожан. Все вещи были распределены по группам: история развития полиции; уголовный сыск; пожарное дело; извозный промысел; бытовая жизнь столицы и прочее<sup>7</sup>.

В 1905 г. музей перевезли в здание съезжего дома Казанской части на Офицерскую улицу (ныне ул. Декабристов) в дом № 28, где трудились сотрудники сыскной полиции под руководством И. Д. Путилина. В этот период коллекция музея в значительной степени пополнились новыми экспонатами, особенно с мест происшествий<sup>8</sup>.

Музей с момента своего основания имел, в первую очередь, прикладное значение, поскольку многие его экспонаты использовались в процессе подготовки кандидатов в различные чины полиции во время проведения занятий с ними<sup>9</sup>.

Штат сотрудников столичной полиции за 17 лет существования музея в значительной степени обновился и каждый новый служащий проходил подготовку в специальной школе для чинов полиции, которая размещалась по соседству с музеем. Однако зимой 1917 г. музей вместе со зданием съезжего дома Казанской части и полицейским архивом был разграблен революционерами. Весной этого же года он был ликвидирован на основании постановлений Временного правительства об учреждении милиции и об ее устройстве в Петрограде, утвержденных 17 апреля и 12 июля 1917 г.<sup>10</sup> Но до настоящего времени в фондах московских и петербургских музеев время от времени «всплывают» новые экспонаты – свидетели былого богатства музея столичной полиции: то жетоны извозчика, то фотографии полицейских, то полицейская каска, а то картина, запечатлевшая подвиг сотрудника полиции.

© Стоцкий А. П., 2016

<sup>1</sup> См.: *Кольцова М. В.* Профессиональная подготовка полицейских кадров Российской империи в период с 1907 г. до февраля 1917 г.: историко-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 13.

<sup>2</sup> *Резерв Санкт-Петербургской столичной полиции. Специальная школа для чинов полиции и музей столичной полиции.* СПб., 1901. С. 25.

<sup>3</sup> Там же. С. 26.

<sup>4</sup> *Назаренко А. М.* Санкт-Петербургская столичная полиция, 1906–1913 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2000. С. 78.

<sup>5</sup> *Резерв Санкт-Петербургской столичной полиции. Специальная школа для чинов полиции и музей столичной полиции.* С. 26.

<sup>6</sup> *Каталог музея Санкт-Петербургской столичной полиции, основанного в 1900 году в СПб.* СПб., 1903. С. 25.

<sup>7</sup> *Смирнова А. В.* Хранитель музея – книга // Антикварное обозрение. 2008. № 2. Май. С. 70–71.

<sup>8</sup> Центральный государственный исторический архив Санкт-Петербурга. Ф. 1703. Оп. 2. Д. 1.

<sup>9</sup> *Ахмедов Ч. Н., Нижник Н. С.* Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. СПб., 2008. С. 112.

<sup>10</sup> *Стоцкий А.* Сыскная полиция Санкт-Петербурга на Офицерской // На страже закона. 2016. № 2. С. 18–19.

*В. А. Смородина\**

## **О СОЗДАНИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОРГАНОВ В ПЕТЕРГОФЕ**

Полиция возникла в Петербурге еще в 1718 г., но до царствования императора Николая I в Петергофе полицейских органов не было. Дворцы и парки во время присутствия императорских особ охраняли гвардейские подразделения, сопровождавшие двор, дома вельмож и состоятельных людей – крепостные и слуги.

При императоре Николае I, чье правление выпало на период между восстанием декабристов и началом подготовки и проведения буржуазно-демократических реформ 60-х годов, начал активно укрепляться государственный аппарат. Характерным для организации деятельности полиции того времени было стремление усилить наружную постовую службу. В 1838 г. высочайшим указом император Николай I повелел разделить город на 13 полицейских частей и 56 кварталов.

В начале XIX в. полицейская часть в Петергофе располагалась на месте, где сейчас находится здание гимназии императора Александра II (Санкт-Петербургский проспект, дом 43). Со временем старое здание полиции стало тесным, и в 1842 г. Николай I поручил архитектору Иосифу Шарлеманю сделать проект нового здания для городской полиции и пожарной части. Согласно проекту «... предусматривалось построить:

- двухэтажный дом для полицмейстера и его канцелярии, с караульной, арестантской и башней для обзора пожарной обстановки и полдачи сигналов;
- двухэтажную казарму для команды;
- одноэтажный флигель для пожарных инструментов, с конюшнею, сеновалом и кладовыми, прачечную для команды;
- конюшню для лошадей полицмейстера»<sup>1</sup>.

\* *Смородина Виктория Анатольевна* – доцент кафедры кадровой и воспитательной работы Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

Для строительства был выделен участок по Самсоньевской улице. По завершении строительства к 1847 г. полицейская часть включала в себя: трехэтажное здание с башней, флигеля для нижних чинов и для пожарных инструментов, конюшни, сеновал, арестантскую. Весь комплекс со стороны Самсоньевской улицы был обнесен каменным забором с двумя воротами. В главном здании, на втором этаже, находилась и казенная квартира полицмейстера.

Первые полицмейстеры Петергофа были людьми разного происхождения и служили в этой должности очень короткое время.

В июне 1831 г. первым петергофским полицмейстером назначили смотрителя пожарной предосторожности Ивана Францевича Балемана, прослужившего полицмейстером всего полтора года.

«По штатному расписанию 1858 года в Петергофской полиции состояло:

- городских унтер-офицеров – 7,
- городских стражей – 37,
- извозчиков – 7,
- фонарщиков – 8,
- трубочистов – 4,
- писарей – 5.

Годовые оклады (в 1858 г.) при казенном питании и вещевом довольствии составляли (серебром):

- унтер-офицера – 22 руб. 88 коп.;
- городского стража, извозчика, трубочиста и фонарщика – 10 руб. 30 коп.;
- писарей: старшего – 35 руб.,  
младшего – 18 руб.

Кроме жалования каждому нижнему чину дополнительно полагалось еще по 43 коп. в месяц на питание»<sup>2</sup>.

Владимир Константинович Вокаг занимал должность полицмейстера Петергофа более четверти века (1879–1905) и дослужился до генеральского чина<sup>3</sup>. При нем башня главного здания полиции была увеличена на восемь метров, так как город разросся, и отделенные кварталы уже не были видны.

В конце XIX в. Петергоф делился на два полицейских участка: первый – Новый Петергоф, до оврага с ручьем из Английского пруда, и второй – Старый Петергоф. Каждый участок делился на четыре околотка.

«По штатному расписанию 1895 года в состав петергофской полиции входили:

- полицмейстер, с окладом – 2400 руб. в год,
- участковые приставы – 2, с окладами 300 руб.,
- письмоводитель – 800 руб.,
- околоточных надзирателей – 8,
- городских – 68,
- канцелярских писцов в канцелярии – 5»<sup>4</sup>.

Городовые жили в казарме и питались на казенный счет. Расходы по содержанию полицейских полностью ложились на городскую казну, она же оплачивала и отопление полицейской части.

Последним полицмейстером Петергофа был полковник Михаил Васильевич Шишкин, отправленный в отставку после падения монархии.

В полицейское управление можно было обратиться в любое время. В справочнике «Весь Петроград» за 1916 г. указывалось: «Полицейстер принимает во все присутственные дни с 10 и до 1 ч. дня в Полицейском Управлении (Самсониевская, 3) по делам неотложным – во всякое время и на дому (Развод-

ная 10,). Канцелярия открыта ежедневно, кроме дней неприсутственных с 9 ч. до 3 ч., дежурство целые сутки»<sup>5</sup>.

Петергофской полиции коснулись и технические новшества: летом 1913 г. для объезда парков выделялся наряд из четырех городских на велосипедах. Был в Петергофе также питомник полицейских собак, он находился в Деминском поселке (в наши дни поселок носит имя Свердлова). Это была огороженная забором территория, на которой стоял двухэтажный деревянный барак.

Помимо городской полиции, в Петергофе существовала еще и Дворцовая полиция, задачей которой являлась охрана членов императорской семьи и великих князей, охрана дворцов и парков. Дворцовая полиция появилась в 1884 г. в результате слияния Секретной части, осуществлявшей оперативно-разыскную деятельность, и Дворцовой полицейской команды, отвечавшей за пропускной режим и порядок на территории резиденций.

Дворцовая полиция напрямую подчинялась министру двора, а в отсутствие министра, дворцовый комендант получал указания непосредственно от самого императора. Полицию, осуществляющую наружную и внутреннюю охрану того или иного дворца, возглавлял особый дворцовый полицмейстер – обычно флигель-адъютант в чине полковника, подчинявшийся коменданту дворца, в руках которого сосредоточивалось командование как военной, так и полицейской охраной данного дворца.

К началу XX в. функции дворцовой полиции свелись к обеспечению пропускного режима на территории императорских резиденций, поддержанию порядка в них и обеспечение телефонной связи. В условиях разразившейся революции 1905–1907 гг. полномочия главного начальника охраны, переименованного в дворцового коменданта, только возросли: в 1906 г. ему были подчинены полиции Петергофа, Царского Села, Гатчины и Павловска.

Отбор в дворцовую полицию был особенно тщательным и строгим. Рядовые и унтер-офицеры дворцовой полиции набирались из числа бывших солдат гвардейских полков, отличавшихся высоким ростом и бравой выправкой. Дворцовая полиция имела особую форму, вооружение состояло из шашки и револьвера в черной кобуре. После революции дворцовая полиция была ликвидирована.

Таким образом, на примере истории полиции одного из небольших районов Санкт-Петербурга можно проследить целый пласт истории полиции России, как происходили рост и изменение штатной численности полицейских подразделений, конкретизировались обязанности, возрастала ответственность, как появлялись первые критерии отбора на службу, осознавалась необходимость специального оборудования и оснащения помещений полицейских частей. В то же время становится ясно, что и в те времена в полиции часто работали энтузиасты, патриоты своего дела, которые за небольшое жалованье несли службу практически круглосуточно, а части еще и с риском для жизни.

В 2009 г. в районном Управлении внутренних дел по Петродворцовому району г. Санкт-Петербурга была создана музейная комната. Ветераны и сотрудники управления собирали документы, книги, предметы форменного обмундирования, рассказывающие об истории полиции – милиции Петергофа, работали с архивами. В сбор материалов включились также сотрудники муниципального образования «Петергоф», школьники района, педагоги. Сохраняя и преумножая лучшие традиции прошлого, мы создаем будущее своей страны, своего города.

© Смородина В. А., 2016

<sup>1</sup> Гуцин В. А. История города Петергофа и его жителей. Кн. 1. СПб., 2001. С. 142.

<sup>2</sup> Там же. С. 144–145.

<sup>3</sup> Волков С. В. Генералитет Российской империи. Т. 1. М., 2009. С. 273.

<sup>4</sup> Гуцин В. А. История Петергофа и его жителей. С. 148.

<sup>5</sup> *Весь Петроград*. Пг., 1916. С. 1108.

*Н. С. Нижник\**

*А. П. Стоцкий\*\**

## **ПОЛИЦЕЙСКИЙ АРХИВ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦЕЙСКИХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

С тех пор, когда в 1718 г. в столице имперской России была создана Главная полицмейстерская канцелярия, предупреждение и пресечение правонарушений стали важными задачами полиции. В полицейские принимали только проявлявших «сообразительность и расторопность», но приобретение ими профессионального мастерства, развитие «сыщицкого чутья» и «полицейской интуиции» оставались делом очень небыстрым. Нужно было знать особенности жизни населения; располагать информацией о ворах и убийцах; знать «в лицо» тех, кто уже получал наказание за нарушение закона. Сотрудники «со стажем и чутьем» ценились очень высоко. Но полицейские-самородки решить все проблемы сыска в нашем большом государстве, безусловно, не могли. Нужна была разносторонняя профессиональная подготовка полицейских, в организации которой важную помощь должен был оказывать архив – хранилище информации и накопленного профессионального опыта. В архив помещали нормативные акты, инструкции, документы, характеризовавшие правонарушителей, материалы по раскрытию преступлений, справочную литературу<sup>1</sup>.

Архивные фонды столичной полиции с каждым годом росли. Созданное в 1802 г. МВД приняло решение о строительстве в Санкт-Петербурге специального здания для полицейского архива. Под руководством архитектора З. Ф. Краснопеккова в 1842–1843 гг. на Екатерининском канале (с 1923 г. – канал Писателя Грибоедова, с 1931 г. – канал Грибоедова) здание архива было построено (дом 103).

Реформы уголовного сыска XIX в. придали архиву еще большую значимость. По Уставу уголовного судопроизводства (1864 г.)<sup>2</sup> полиция стала производить дознание, материалы которого «оседали» в архивных фондах. После учреждения сыскной полиции (1866 г.) и принятия закона «Об организации сыскных частей» (1908 г.) в архив отправлялись документы различных структур сыскной полиции: справочного регистрационного бюро, стола розыска, стола привода, летучих и ломбардных отрядов.

Со временем начали создаваться различные оперативно-справочные картотеки: лиц, состоящих под гласным административным надзором; освободившихся из тюрем; убийц; домушников; разбойников; мошенников; проституток; содержателей притонов; скупщиков краденого. Картотеки помогали хранить полученную информацию, анализировать ее, выявлять закономерности пре-

\* *Нижник Надежда Степановна* – начальник кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор.

\*\* *Стоцкий Александр Петрович* – доцент кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

ступной деятельности уголовников, их связи, места пребывания, почерк и характер преступлений.

Полиция издавала специальные альбомы с описанием внешности разыскиваемых и преступников-профессионалов. В 1840-х годах преступников начали фотографировать. Но системы идентификации человека по его фотоизображениям тогда еще не существовало, поэтому после доклада на III международном пенитенциарном конгрессе (Рим, 1885 г.) об антропометрической системе регистрации преступников А. Бертильона в России в 1890 г. был введен бертильонаж и организованы антропометрические бюро<sup>3</sup>. Одним из первых в мире уголовный сыск России начал применять дактилоскопию. В 1908 г. в России уже работали 69 дактилоскопических бюро<sup>4</sup>. В архив попадали материалы фотографических, антропометрических, дактилоскопических кабинетов. Это существенно облегчало розыск преступников и требовало организации специальных архивных фондов.

Здание полицейского архива было перестроено и по проектам А. Д. Фиалковского (1887 г.) и А. П. Максимова (1890 г.) значительно расширено. Однако вплоть до 1917 г. «Петроградский общий полицейский архив» успешно осуществлял свою работу по старому адресу<sup>5</sup>. Архив превратился в место хранения бесценной информации о криминальном мире, о революционерах и «неблагонадежных», об агентурной сети полиции и охранных отделений, о сотрудниках МВД и их работе, которую можно было использовать в разных целях.

Не случайно в условиях революционных потрясений Февраля 1917 г. в числе первых разгромленных в Петрограде зданий оказался полицейский архив, фонды которого были разграблены и сожжены. То, что удалось сберечь, сегодня хранится в Российском государственном историческом архиве и Государственном архиве Российской Федерации. В 2014 г. корпорация «ЭЛАР» завершила оцифровку дореволюционных документов из хранилища ГАРФ<sup>6</sup>, куда после революции 1917 г. попали дела из департамента полиции и из полицейского архива за период с 1811 – 1918 гг. «Криминальная хроника» того времени хранилась в ГАРФ в изначальном виде – с вещественными доказательствами. После оцифровки около 25 тыс. дел (свыше 600 тыс. страниц) электронный архив был передан в Президентскую библиотеку имени Б. Н. Ельцина, а также в читальный зал ГАРФ. Среди архивных дел – «Дело по отношению генерал-фельдмаршала графа Баркляя Де Толли, о награждении Брестского городничего майора Гажича» (1815 г.), «Дело о продаже пожертвованного на милицию оружия» (1818 г.), «Дело об определении и увольнении полицмейстеров, городничих и исправников» (1820 г.) и др. (фонд 1286).

МВД России придает большое значение развитию ведомственной архивной службы, в которую входят Центральный архив МВД России, архивные подразделения ОВД, Центральный архив ВВ МВД России, архивные подразделения ГУВД на режимных объектах МВД России. Свыше 15 млн дел находится в информационных центрах МВД, ГУВД, УВД. Архивы обеспечивают учет, сохранность, обработку, экспертизу и использование архивных материалов. Ежегодно архивы для оперативной работы выдают свыше 215 тыс. архивных дел и более 200 тыс. справок.

Здание полицейского архива на канале Грибоедова не только хранит память о прошлом российской полиции, но и продолжает выполнять свои функции, определенные МВД еще в XIX в.: в доме 103 сегодня расположен Архив Санкт-Петербургского городского суда и Малый зал Центрального выставочного зала «Манеж»<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Нижник Н., Стоцкий А.* Полицейский архив – хранилище опыта профессионалов // На страже закона. 2015. № 7 (171). С. 15.

<sup>2</sup> См.: Устав уголовного судопроизводства // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 8: Судебная реформа. М., 1991. С. 118–252.

<sup>3</sup> См.: *Торвальд Ю.* Сто лет криминалистики. М., 1974. С. 440.

<sup>4</sup> См.: *Комиссаров В. И., Лапин Е. С.* Дактилоскопирование в России: Проблемы и пути их решения // Правоведение. 1997. № 1. С. 127–131.

<sup>5</sup> *Весь Петроград на 1917 год: адресная и справочная книга г. Петрограда.* СПб., 1917. С. 1147.

<sup>6</sup> ЭЛАР оцифровала дореволюционный архив полиции // Официальный сайт корпорации «ЭЛАР» – специализированного предприятия по созданию, комплексному оснащению и наполнению электронных архивов – [http://www.elar.ru/press-center/news/elar\\_otsifrovala\\_dorevolyutsionnyu\\_arkhiv\\_politsii/](http://www.elar.ru/press-center/news/elar_otsifrovala_dorevolyutsionnyu_arkhiv_politsii/) (дата обращения 10.02.2016).

<sup>7</sup> См.: *Нижник Н., Стоцкий А.* Полицейский архив – хранилище опыта профессионалов. С. 15.

---

---

*Раздел VI*  
**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА  
СОВЕТСКОЙ РОССИИ**

---

---

*А. Б. Федоров\**

**ОРГАНЫ И ВОЙСКА НКВД  
В МЕХАНИЗМЕ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА  
ДОВОЕННОГО ПЕРИОДА**

Органы внутренних дел и внутренние войска НКВД СССР всегда вызывали повышенный интерес у публицистов, писателей и ученых. Его удовлетворение до конца 80-х годов направлялось и осуществлялось под контролем правящей партии. В рамках допустимого ею история этих органов и войск, развитие их организационно-правовых основ и нормативно-правового обеспечения были добросовестно описаны и «разложены» по составным «полочкам» советской исторической и историко-правовой науки.

Однако в конце 1980-х – начале 1990-х годов в условиях гласности и демократизации общества увидели свет многие закрытые материалы, свидетельства и документы о деятельности этих силовых структур, что выявило весьма существенную односторонность освещения всей предшествующей их истории и повело к резкой переоценке в общественном сознании их места и роли в жизни страны. Формированию о них негативных представлений способствовали ставшие доступными отечественному читателю исследования западных ученых-советологов<sup>1</sup>, а также отдельные сюжеты из получивших тогда широкую известность работ Д. Волкогонова и А. Солженицына<sup>2</sup>, некоторые художественные произведения<sup>3</sup>, публикации в периодических изданиях<sup>4</sup>.

Дальнейшее распространение таких представлений было связано с появлением в середине 90-х годов серьезных исследований проблем становления и функционирования в СССР карательно-репрессивных органов. За новыми жуткими открытиями их неприглядная роль в «войне» государства со своим народом вырисовывалась вполне отчетливо<sup>5</sup>.

Нарастающий поток критики деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в наиболее драматические периоды истории Советского государства не мог не вызвать ответной реакции со стороны ряда тех авторов, которые «успели» еще в доперестроечные времена посвятить им исследования и не поторопились поменять свои взгляды.

Реакция эта, однако, по вполне понятным причинам была весьма скромной и сводилась, во-первых, к попыткам отрицания «вины» этих органов и войск за «грехи» гулаговской системы<sup>6</sup>, а во-вторых, – к обращению внимания

---

\* *Федоров Александр Борисович* – профессор кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

«критиков» на то, что и сами они, в частности их начальствующий и командно-политический состав, в 30-е годы были пропущены через «мясорубку» репрессий<sup>7</sup>.

Но представляется, что полемика на таком уровне вряд ли продуктивна, поскольку в основе ее лежат идеологизированное мышление и субъективные пристрастия, обуславливающие и соответствующие доказательства, и соответствующее толкование фактов.

Представляется, что научную значимость и практическую ценность имеет вопрос не о степени виновности тех или иных ведомств в трагических событиях относительно недавнего прошлого, а об их месте и роли в системе Советского государства. Поиск ответа на этот вопрос на основе осмысления вновь открывшихся источников и современных достижений исторической и историко-правовой науки неизбежно приведет к новому уровню понимания проблемы.

Для этого, прежде всего, необходимо вспомнить, что Советское государство, как сегодня общепризнано большинством отечественных и зарубежных историков и юристов-государствоведов, было государством неправовым<sup>8</sup>. Механизм такого государства, по мнению многих исследователей, придерживающихся расширительной концепции его трактования, включает в себя как собственно государственный аппарат, так и ряд других элементов. Их перечень «достаточно многообразен ... к ним относят вооруженные силы, полицию или милицию, органы безопасности, исправительные учреждения, то есть, иными словами, вооруженные формирования, силовые структуры»<sup>9</sup>. В отечественной науке они получили название материальных или вещественных придатков государственного аппарата<sup>10</sup>. На традиционное в прошлом толкование понятия «механизм государства» как совокупности государственного аппарата и названных выше придатков указывают и авторы монографии «Правовое государство: реальность, мечты, будущее»<sup>11</sup>. Они же обращают внимание и на истоки такого толкования, уходящие в известное ленинское утверждение о том, что «под государственным аппаратом разумеется прежде всего постоянная армия, полиция и чиновничество»<sup>12</sup>. Здесь, конечно, можно порассуждать о том, исходя из чего В. И. Ленин включал армию и полицию в государственный аппарат, почему позже они превратились в «материальные придатки» последнего и в качестве таковых «вошли» в содержание понятия «механизм государства». Но суть не в этом. Главное, что и в ленинскую «триаду», и в соответствующим образом понимаемый механизм государства в качестве «придатков» государственного аппарата органически вписываются и полицейские, и военно-охранительные формирования.

В нашем случае речь идет о неправовом государстве, в механизме которого силовые структуры сгруппировываются в отдельный блок и играют особую роль, на что обращает внимание целый ряд специалистов в области теории права и государства. Так, Э. П. Григонис неоднократно подчеркивает «специфическую», «немаловажную», «решающую» роль «материальных придатков» в осуществлении функций такого государства<sup>13</sup>. Но, очевидно, что к неправовому относятся как полицейское, так и тоталитарное государство<sup>14</sup>. Для обоих «характерно ... чрезмерное сосредоточение власти в одних руках, неограниченное вмешательство во все сферы общественной жизни и жизни отдельного человека»<sup>15</sup>, а следовательно, – и наличие, и «особая роль» соответствующих «материальных придатков» (силовых структур), в том числе и военизированных формирований.

Но их «особая роль» в полицейском государстве и в тоталитарном несколько отличаются друг от друга, что обуславливается весьма существенными

различиями в природе самих этих государств. Правда, Н. А. Бердяев в своих рассуждениях о созданном большевиками государстве не акцентировал внимание на этих различиях, называя его то «полицейским», то «военно-полицейским», то «тоталитарным»<sup>16</sup>. Принципиальную разницу между ними весьма оригинально, но, на наш взгляд, верно истолковал Р. Пайпс в работе «Россия при старом режиме». Он увидел ее в том, что полицейское государство в отношении населения придерживается оборонительной тактики, то есть, по существу, защищает себя; тоталитарное же переходит в активное наступление против собственного народа<sup>17</sup>. «Наступательная тактика» последнего, являющегося наиболее завершенной формой государства полицейского, связана с его агрессивностью, которая, в свою очередь, объясняется тем, что ради достижения своих целей («мировой революции», «построения социализма», «мирового господства») оно не останавливается ни перед чем, а главное – «ставит задачу сознательной и целенаправленной переделки человеческой природы»<sup>18</sup> путем соединения «идеологического неистовства с полицейским террором»<sup>19</sup>. Отсюда и следует, что если названные выше материальные приатки в полицейском государстве служат необходимым инструментом его защиты от народа, то в тоталитарном – являются орудием наступления на него<sup>20</sup>.

Эта противоположность задач силовых структур на обыденном уровне почти не заметна: и в том, и в другом случае деятельность «силовиков» окутана тайной, под покровом которой они допускают массу беззаконий и случаев произвола. Но в государстве тоталитарном целенаправленные беззаконие и произвол, «прикрываемые» правонарушающим законодательством, приобретают всеобъемлющий характер, поскольку, в силу природы и целей такого государства, становятся самыми существенными методами реализации его внутренней политики, а не отдельными эксцессами<sup>21</sup>. Применение этих методов в отношении большинства народа зиждется на широкомасштабном принуждении, осуществление которого и возлагается на соответствующие силовые структуры. По ряду причин армия не может быть использована в качестве орудия такого принуждения. Потому тоталитарное государство вынуждено уделять особое внимание формированию и «выпестовыванию» специально предназначенных для перманентного «наступления» на народ милитаризованной полиции и вооруженной силы – войск особого назначения. В отличие от соответствующих структур полицейского государства они изначально нацеливаются на выполнение задач, связанных с насильственным переустройством общества и «переделыванием» человеческой природы согласно программным установкам порождающих их узурпаторов власти. Причем, если большевики приступили к созданию и применению таковых только после того, как социал-демократическая идея всеобщего вооружения народа потерпела крах, то у нацистов еще загодя, до прихода их к власти, уже был заготовлен «свой государственный аппарат, свои чиновничьи кадры, свои карательные органы и свои внутренние войска – части СА и СС»<sup>22</sup>.

Наступательная тактика тоталитарного государства в отношении собственного народа предопределяет и соответствующую концентрацию сил и средств его «внутренней армии», формы и способы ее действий, их нормативную регламентацию. Она же, в конечном счете, обуславливает и особый порядок комплектования, обучения и морально-политической обработки ее личного состава, более тщательную заботу о «чистоте» ее рядов.

Однако увидеть и вычлнить все эти сущностные моменты в силовых структурах тоталитарного государства возможно только в том случае, если четко представлять природу такового, цели, содержание, и методы его политики.

- <sup>1</sup> *Конквест Р.* Большой террор: В 2 т. Рига, 1991; *Верт Н.* История Советского государства. М., 1992. С. 560.
- <sup>2</sup> *Волгогонов Д. А.* Триумф и трагедия. Политический портрет И. В. Сталина: В 2 кн. М., 1989; *Солженицын А. И.* Архипелаг ГУЛАГ. 1918–1956. Опыт художественного исследования. М., 1991. С. 512.
- <sup>3</sup> *Владимов Г.* Верный Руслан: история караульной собаки // Знамя. 1989. № 2. С. 1–111; *Приставкин А.* Ночевала тучка золотая // Знамя. 1987. № 3. С. 27–34.
- <sup>4</sup> *Крымский П.* Не думал, что смогу когда-нибудь рассказать об этом // Наука и жизнь. 1989. № 3; *Парсаданова В.* Депортация населения из Западной Украины и Западной Белоруссии в 1939–1941 гг. // Новая и новейшая история. 1989. № 2; *Хатюшин В.* Урок на века // Москва. 1990. № 3; *Разгон Л.* Бунт на корабле // Юность. 1990. № 11.
- <sup>5</sup> *Рассказов Л. П.* 1) Карательные органы в процессе формирования и функционирования административно-командной системы в Советском государстве (1917–1941 гг.). Уфа, 1994; 2) ВЧК – ГПУ – ОГПУ – НКВД в механизме формирования и функционирования политической системы советского общества (1917–1941 гг.): Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 1995; *Романовская В. Б.* 1) Репрессивные органы в России XX в. Нижний Новгород, 1997; 2) Репрессивные органы и общественное правосознание в России XX в. (опыт философско-правового исследования): Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 1997; *Смыкалин А. С.* Колонии и тюрьмы в Советской России. Екатеринбург, 1997.
- <sup>6</sup> *Некрасов В. Ф., Борисов А. В., Детков М. Г.* Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк. М., 1996. С. 295; *Проценко Е. Д.* Профессиональное образование в органах и войсках МВД России: история, теория, практика. СПб., 1998. С. 137.
- <sup>7</sup> *Бобринев Ю.* Жернова репрессии // На боевом посту. 1991. № 2. С. 76–79; *Штутман С.* Дом у Покровских ворот // На боевом посту. 1993. № 1. С. 29–31; *Сысоев Н.* Свидетель беззаконий // На боевом посту. 1998. № 8. С. 39–43; *Баскаев А. Г.* Становление и развитие системы профессиональной подготовки кадров внутренних войск (историко-правовой аспект). Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999. С. 72–76.
- <sup>8</sup> *Арон Р.* Демократия и тоталитаризм. М., 1993; *Пайнс Р.* Россия при старом режиме. М., 1993; *Боер В. М., Городинец Ф. М., Григонис Э. П.* Правовое государство: реальность, мечты, будущее. СПб., 1999. С. 90–99; *Григонис Э. П.* 1) Государственный механизм России: история и современность. СПб., 1999; 2) Демократия и тоталитаризм. Проблемы противостояния // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2000. № 2. С. 34–38.
- <sup>9</sup> *Григонис Э. П.* Механизм государства: традиционное понимание и новые интерпретации термина // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 1999. № 1. С. 36.
- <sup>10</sup> *Григорян Л. П.* Теоретические и конституционные основы механизма Советского государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989. С. 9.
- <sup>11</sup> *Боер В. М., Городинец Ф. М., Григонис Э. П.* Правовое государство: реальность, мечты, будущее. СПб., 1999. С. 98.
- <sup>12</sup> *Ленин В. И.* Удержат ли большевики государственную власть? // Ленин В. И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 34. М., 1969. С. 302.
- <sup>13</sup> *Григонис Э. П.* 1) Механизм государства: традиционное понимание и новые интерпретации термина // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 1999. № 1. С. 37; 2) Понятие и основные черты механизма правового государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2000. № 2. С. 55.
- <sup>14</sup> *Корнев А. В.* Идеи правового и полицейского государства в дореволюционной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 26.
- <sup>15</sup> *Боер В. М., Янгол Н. Г.* Российская государственность: от тоталитаризма к правовому государству. СПб., 1998. С. 60.
- <sup>16</sup> *Бердяев Н. А.* Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990. С. 99, 105, 117.
- <sup>17</sup> *Пайнс Р.* Россия при старом режиме. М., 1993. С. 40.
- <sup>18</sup> *Гаджиев К. С.* Тоталитаризм как феномен XX в. // Вопросы философии. 1992. № 2. С. 7.
- <sup>19</sup> *Арон Р.* Демократия и тоталитаризм. М., 1993. С. 228.
- <sup>20</sup> *Григонис Э. П.* Понятие и основные черты механизма правового государства. С. 54.
- <sup>21</sup> *Евстратов А. М.* Правосознание и правовая культура советского общества (1920–1930-е годы). СПб., 2001. С. 11–13.

А. А. Конкин\*

## СТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТСКОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НА СЕВЕРО-ЗАПАДЕ РСФСР В 1918–1920 ГОДАХ: ОСОБЕННОСТИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

Революционные события октября 1917 г. стали отправным пунктом в процессе построения советской общественно-политической системы, важной составной частью которой была организации правоохранительных органов в центре и на местах. В условиях, вызванных эскалацией гражданского противостояния, большевистское правительство понимало необходимость поддержания в обществе правопорядка – одного из основных элементов функционирования государственной системы. Процесс становления советской правоохранительной системы был положен декретом СНК от 28 октября 1917 г.<sup>1</sup>

Первые послереволюционные годы становятся временем борьбы между советской властью и ее противниками. Обострение политической обстановки в стране, а также отсутствие четко организованной системы государственной власти, особенно на местах<sup>2</sup>, накладывало дополнительные функции на правоохранительную систему в целом. В одном из отчетов о деятельности милиции по Новоржевскому уезду Псковской губернии был приведен перечень мероприятий в период наивысшего подъема антибольшевистского сопротивления в регионе (весна–осень 1919 г.). Помимо стандартных для органов правопорядка функций (доставление в суд, наблюдение за выполнением декретов и постановлений, обеспечение личной и общественной безопасности), органам милиции пришлось решать и «чрезвычайные» задачи. Среди таковых выделялось взывание революционного налога (отмечалось, что начальникам районов приходилось выезжать в волости для выяснения материального положения плательщиков и в отдельных случаях составлять описи имущества). Местными органами принимались меры по борьбе с дезертирством – конная милиция Новоржевского уезда неоднократно переподчинялась местному военкомату и посылалась на усмирение банд «зеленых» в соседний Островский уезд<sup>3</sup>. В милицеских отчетах встречаются сведения о задержании лиц, которые выражали открытое недовольство политикой советской власти. Так, местными органами был арестован священник села Горки Иосиф Горностаев с сыном за «не признание Советской власти»<sup>4</sup>. Житель Прокшинской волости Островского уезда Ефим Матвеев был задержан за то, что во время провозглашения приветствия пролетариату всех стран говорил, что «...большевики прокричали на ура всю Россию, от того она и погибает»<sup>5</sup>.

Тяжелое материальное положение населения в годы Гражданской войны и слабость государственного заготовительного аппарата порождало «мешочничество», борьбе с которым уделялось особое внимание. Так, ввиду «открытой продажи» в Петрограде казенного обмундирования и снаряжения, соответствующим органам было дано указание бороться с данным явлением. В качестве продавцов выступали как гражданские лица («преступники-спекулянты»),

\* Конкин Андрей Алексеевич – аспирант кафедры истории Ленинградского государственного университета имени А. С. Пушкина (Пушкин).

так и военнослужащие. В данном случае отчетливо прослеживается ведомственное разделение – разъяснительная работа в армии возлагалась на командиров и комиссаров частей, в то время как лиц гражданских предлагалось ловить городской милиции<sup>6</sup>. В зону ответственности городской милиции во взаимодействии с органами гражданского управления входила также необходимость организация охраны домов и выставление наружной охраны после объявления Петрограда на осадном положении (май 1919 г.)<sup>7</sup>.

Не обходилось и без откровенного злоупотребления милиционерами своими полномочиями. Так, в марте 1919 г. в Петросовет поступило письмо красноармейца Кабланова, в котором он писал о своем неправомерном аресте уголовным розыском за дезертирство<sup>8</sup>. Другой случай отсылает нас в Череповецкую губернию, где отряд милиции и представители местного исполкома присвоили себе конфискованное имущество лесопромышленника Сукина, а старший милиционер Скобелев взял на себя факт сокрытия денежного имущества<sup>9</sup>. В Холмском уезде Псковской губернии начальник местной милиции Пфеффер обвинялся в вымогательстве с торговцев, взамен обещая «...идти на встречу их просьбе». Допрос одного из свидетелей показал, что им были приобретены быки для перепродажи. Узнав об этом, начальник милиции отобрал скот, но обещал вернуть за 500 рублей. При уплате же части, торговец просил выдать квитанцию, на что получил ответ «...не для чего, я сам хозяин»<sup>10</sup>. Пфеффер был арестован и препровожден в ЧК по борьбе с контрреволюцией и спекуляцией в Петроград<sup>11</sup>. Впрочем, не следует полагать, что превышение полномочий носило «ведомственный» характер – за рамки закона выходили и иные органы управления. Так, неправомерными были признаны действия ЧК Карамышевского уезда Псковской губернии, задержавшего врача Суральского по подозрению в преступном получении денежных средств. Основанием для ошибочности действий уездной ЧК был признан факт отсутствия доказательств, подтверждающих незаконный путь получения задержанным денежных средств<sup>12</sup>.

Процесс становления органов советской власти на местах часто приводил к «параллелизму» или самочинному присваиванию функций «правоохранения». Вызвано это было, как представляется, как отсутствием прописанного юридического разграничения в функционале образуемых органов, так и нахождением на руках у населения оружия, что могло вести к желанию воспользоваться им для личного обогащения. Известен случай, связанный с деятельностью военкомата Кончезерской волости Олонецкой губернии, в отношении которого поступали жалобы о самочинных арестах и своевольном установлении срока содержания под стражей, применении насилия<sup>13</sup>, а также о неправомерной реквизиции лошадей<sup>14</sup>. В ответ Главное управление советской милиции просило принять меры к «...строгому разграничению функций военного комиссариата и милиции». Действия же местного военкомата были признаны «неправильными»<sup>15</sup>. В г. Белозерске Череповецкой губернии сложилась ситуация, при которой властные функции самолично были присвоены неким «революционным отрядом», который являлся «... прямой угрозой местному Совету и все им, молча, скрепя сердце, подчинялись ...»<sup>16</sup>.

Нельзя также обойти стороной вопрос штатного комплектования формируемых органов. В специально издаваемых постановлениях и инструкциях отмечалась невозможность приема в органы правоохранительной системы бывших чинов царской полиции и жандармерии<sup>17</sup>. В то же время, документальные данные свидетельствуют, что постановления выполнялись не в полном объеме. Так, в Старорусском уезде Новгородской губернии бывшие чины царской полиции сохранили руководящие посты в формируемой советской милиции, а

служивший в отделе надзора за преступлениями чинов полиции В. В. Пажель даже занял должность начальника уездной милиции<sup>18</sup>. Главной причиной этого видится отсутствие значительного количества подготовленных квалифицированных кадров, которые могли бы одномоментно заменить предшествующую систему правопорядка, особенно – на местах.

Таким образом, становление советской правоохранительной системы в первые послереволюционные годы было отмечено рядом трудностей. Главной объективной причиной тому следует отметить противостояние на фронтах Гражданской войны, приводившее к расширению функционала деятельности местных органов, а также являясь «благодатной почвой» для негативных тенденций (превышение полномочий, коррупция и т. д.). Кроме того, отсутствие единого централизованного подхода к решению тех или иных задач, региональная специфика, а также отсутствие четкой нормативно-правовой базы деятельности правоохранительных органов способствовали как феномену «дублирования» функций органов власти, так и их самочинному присвоению. Впрочем, как показывает анализ архивных источников, советская власть обращала внимание на имевшие место быть недостатки, и, по возможности, всячески пыталась их разрешить или, по крайней мере, максимально нивелировать негативный эффект.

© Конкин А. А., 2016

<sup>1</sup> Известия Центрального Исполнительного Комитета и Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов. 1917. 29 октября.

<sup>2</sup> Тропов И. А. Особенности функционирования советской системы в России в 1917–1920 годы // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2009. № 93. С. 34–42.

<sup>3</sup> Центральный государственный архив Санкт-Петербурга (далее – ЦГА СПб.) Ф. Р-142. Оп. 8. Д. 76. Л. 45.

<sup>4</sup> ЦГА СПб. Ф. Р-142. Оп. 8. Д. 304. Л. 14.

<sup>5</sup> ЦГА СПб. Ф. Р-142. Оп. 8. Д. 304. Л. 20.

<sup>6</sup> ЦГА СПб. Ф. Р-485. Оп. 1. Д. 3. Л. 49.

<sup>7</sup> ЦГА СПб. Ф. Р-485. Оп. 1. Д. 3. Л. 76.

<sup>8</sup> ЦГА СПб. Ф. Р-1000. Оп. 3. Д. 263. Л. 3.

<sup>9</sup> ЦГА СПб. Ф. Р-142. Оп. 2. Д. 106. Л. 7.

<sup>10</sup> ЦГА СПб. Ф. Р-142. Оп. 2. Д. 267. Л. 5.

<sup>11</sup> ЦГА СПб. Ф. Р-142. Оп. 2. Д. 267. Л. 1.

<sup>12</sup> ЦГА СПб. Ф. Р-142. Оп. 1. Д. 399. Л. 12.

<sup>13</sup> ЦГА СПб. Ф. Р-142. Оп. 8. Д. 298. Л. 33.

<sup>14</sup> ЦГА СПб. Ф. Р-142. Оп. 8. Д. 298. Л. 32.

<sup>15</sup> ЦГА СПб. Ф. Р-142. Оп. 8. Д. 298. Л. 29.

<sup>16</sup> ЦГА СПб. Ф. Р-142. Оп. 2. Д. 106. Л. 1.

<sup>17</sup> Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. М., 1942. С. 1033.

<sup>18</sup> Новгородская земля в эпоху социальных потрясений. 1918–1930 гг.: Сборник документов: В 2 кн. Кн. 1. СПб., 2006. С. 30.

## К ВОПРОСУ О ПОНЯТИЯХ «СОЦИАЛИСТИЧЕСКАЯ ЗАКОННОСТЬ» И «ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ» В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ (РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ ВЗГЛЯД)

1. Краеугольным камнем юридической науки, в период коммунистического режима, в советском обществе было понятие «социалистическая законность». Этому термину, на наш взгляд корреспондировал другой термин, также широко используемый в СССР – «государственная целесообразность».

2. Линия водораздела между этими основополагающими понятиями юридической науки, проходит и связана, по мнению автора, с еще одним понятием – государственная тайна.

3. Всегда подчеркивалось, что выбор наиболее целесообразного решения для любого дела не может выходить за рамки закона, и, следовательно, любое решение должно быть нормативно обоснованным.

4. В те далекие годы вера в построение коммунизма в нашей стране поддерживалась всеми средствами массовой информации: телевидением, радио, печатью... Отмечалось, «чтобы более прочным становилось морально-политическое единство советского общества, расширяется демократизм социалистического строя...». В этих условиях меняется и деятельность органов охраны государственной безопасности.

5. Идеологическое противостояние было достаточно острым не только в первые годы советской власти. Профессор калифорнийского университета (США) Лесли Липсон писал, что «в СССР нет демократии, поскольку в нем существует однопартийная система, коммунистической партии принадлежит «монополия власти». А, следовательно, раз нет демократии, нет и законности».

6. Вопрос о социалистической законности и государственной целесообразности возникал уже сразу при формировании нового советского государства. В 1930-е гг. термин революционная законность, был заменен термином социалистическая законность.

7. Теоретическим основателем понятия государственная целесообразность был В. И. Ленин. Еще в 1918 г. он в беседе с Марией Спиридоновой цинично сообщил: ... в политике нет места нравственности, там властвует лишь целесообразность.

8. Позднее целесообразность в ущерб законности предлагал ставить во главу угла видный теоретик советского права и прокурор СССР А. Я. Вышинский, который утверждал: «максимальная вероятность виновности обвиняемого... зависит от субъективного убеждения судьи». Эта идея хорошо вписывалась в понятие государственная целесообразность, тем самым можно было объяснить любую незаконную деятельность советского государства.

9. Возникает вопрос, а где же граница между понятиями социалистическая законность и государственная целесообразность? По нашему мнению, она пролегает через другое понятие государственная тайна. Схематично это выглядело бы так:

---

\* Смыкалин Александр Сергеевич – заведующий кафедрой истории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), доктор юридических наук, профессор.

социалистическая законность	государственная тайна	государственная целесообразность
состоит в строгом и неуклонном исполнении норм права всеми государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами, обеспечиваемым общественно-государственными средствами...		это система мер направленная на укрепление государственной безопасности социалистического государства специфическими приемами и методами...

10. Представление о четком разделении этих двух понятий по линии государственная тайна дает таблица, излагающая один и тот же исторический факт «не официально» и «официально», что свидетельствует о том, что советское социалистическое законодательство имело «двойное дно». Сразу же оговоримся, что речь идет только о советском периоде истории государства и права.

п/п	неофициально	официально
1.	<p>Приказ ОГПУ (секретно) № 250 от 12 июня 1924 г. г. Москва.</p> <p>«На основании ст. 2 Положения о правах ОГПУ в части административных высылки, ссылки и заключения в концентрационный лагерь, опубликованного в приказе ОГПУ № 172 от 2 мая сего года состав Особого совещания определить: т. т. Менжинский, Ягода, Бокий.</p> <p>Пред. ОГПУ – Дзержинский»</p>	<p>Особое совещание было образовано в 1934 г. в ходе создания НКВД СССР. Оно могло применять репрессию, подобно судебным органам, но без надлежащих процессуальных гарантий, даже без вызова самого обвиняемого. В Особое совещание входили серьезные лица – заместитель наркома внутренних дел СССР, уполномоченный НКВД СССР по РСФСР, начальник Главного управления милиции, народный комиссар внутренних дел союзной республики, на территории которой возникло дело. На заседаниях ОСО должен был присутствовать Прокурор СССР или его заместитель.</p> <p>Очевидно, со временем ОСО перестало справляться со все увеличивающимся количеством дел. Поэтому в 1935 г. с явным превышением власти приказом НКВД были созданы так называемые тройки, которые стали как бы филиалами ОСО на местах. В них входили: первый секретарь соответствующего обкома партии, начальник областного управления НКВД и областной прокурор. В 1937 г., в разгар массовых репрессий, эта конструкция была еще упрощена – из «троек» исключили представителей</p>

п/п	неофициально	официально
		<p>партийных органов, сделав «двойки». Впервые «тройки» были изобретены еще в пору сплошной коллективизации, причем не в центре, а на местах, местными партийными органами. Они не были санкционированы законом и лишь молчаливо приняты к сведению Политбюро ЦК ВКП(б). В середине 30-х годов создавались также милицейские «тройки» для борьбы с мелкими правонарушителями в городах, для очистки городов от нежелательных элементов.</p> <p>В результате деятельности всех карательных органов число заключенных к концу 30-х годов выросло в несколько раз, достигнув 1,9 млн человек. Следует отметить высокий процент политзаключенных – от 12,8 до 34,5 % в разные годы<sup>1</sup>.</p>
2.	<p>Постановление ЦИК и СНК СССР «О мерах борьбы с преступностью несовершеннолетних» от 7 апреля 1935 г. № 3/598.</p> <p>«Несовершеннолетних начиная с 12 летнего возраста ... привлекать к уголовному суду с применением всех мер уголовного наказания».</p> <p>И. О. Прокурора СССР Г. Н. Сафонов</p> <p>«О применении высшей меры наказания к несовершеннолетним» 22 декабря 1941 года (секретно)</p>	<p>В учебной и научной исторической и историко-правовой литературе никогда не упоминалось о приведении приговоров в исполнение в отношении несовершеннолетних в СССР.</p>
3.	<p>О мерах наказания для немецко-фашистских злодеев, виновных в убийствах и истязаниях советского гражданского населения и пленных красноармейцев, для шпионов, изменников Родины из числа советских граждан и для их пособников</p> <p>Указ Президиума Верховного Совета СССР (19 апреля 1943 г.)</p> <p>2. Пособники из местного населения, уличенные в оказании со-</p>	<p>В Уголовном кодексе РСФСР 1926 г. нет такого вида смертной казни, как повешение, как и понятия каторга.</p>

п/п	неофициально	официально
	<p>действия злодеям в совершении расправ и насилий над гражданским населением и пленными красноармейцами, караются ссылкой на каторжные работы на срок от 15 до 20 лет.</p> <p>5. Приведение в исполнение приговоров военно-полевых судов при дивизиях – повешение осужденных к смертной казни – производить публично, при народе, а тела повешенных оставлять на виселице в течение нескольких дней, чтобы все знали, как караются и какое возмездие постигнет всякого, кто совершает насилие и расправу над гражданским населением и кто предает свою Родину.</p>	
4.	<p>Фактически такие эксперименты проводились на преступниках, приговоренных к расстрелу, на Аральском море, на острове Возрождения, где проводились испытания бактериологического оружия СССР (сибирская язва, оспа, туляремия и др.).</p>	<p>В соответствии с международными Конвенциями испытания на живых людях, как биологических объектах запрещены. Под этими документами стоит подпись СССР.</p>

11. Следовательно, мы должны признать, что в советском социалистическом государстве являлись секретными не только подзаконные акты (приказы, инструкции распоряжения и т. п.), но и законы СССР, в частности указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 апреля 1943 за подписью М. И. Калинина.

12. В заключение можно сделать следующие выводы: во-первых, анализ указанных выше понятий свидетельствует о «двойном дне» социалистического законодательства, что позволяло коммунистическому руководству страны формировать нужное общественное мнение. Во-вторых, секретное законодательство шло вразрез с легитимностью официального советского законодательства. В-третьих, использование новых архивных источников спецслужб советского периода свидетельствует о том, что они действовали «вне правового поля государства» и не подвергались контролю и надзору со стороны прокуратуры.

© Смыкалин А. С., 2016

<sup>1</sup> Чистяков О. И. История Отечественного государства и права. М., 2010. С. 272–273.

## ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ГОСУДАРСТВО» В СОВЕТСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ (ПО ТРУДАМ П. И. СТУЧКИ)

Понятие «государство» всегда находится в центре внимания юридической науки. Множество различных отечественных теорий и концепций государства отражают его возникновение и сущность. Значительный вклад в развитие отечественной государствоведческой мысли внесен марксистско-ленинской теорией, в трактовке которой «государство – это организация имущего класса для защиты его от неимущего»<sup>1</sup>. Этот подход нашел отражение в концепциях советских юристов первой четверти XX в., одним из которых являлся Петр Иванович Стучка (1865–1932).

В отечественной историографии представления П. И. Стучки о государстве исследованы не в должной мере, хотя подходы П. И. Стучки к рассмотрению сущности государства и особенностей его функционирования представляют интерес.

Характеризуя *государство*, ученый в ряде своих работ дал понятие «государство», определил основные признаки государства, привел типологию государств.

В «Энциклопедии государства и права» (М., 1925) П. И. Стучка определил государство как «орудие в руках господствующего класса для того, чтобы держать в подчинении угнетенные классы»<sup>2</sup>, посчитав такую революционно-классовую трактовку более унифицированной в отличие от буржуазной юридической науки. В ней, по мнению ученого, множество разнообразных определений, однако ни одного общепринятого, причиной тому он видел «разногласия, как во взгляде на внутреннюю суть государства, так и на последнее его основание и конечную цель»<sup>3</sup>.

В работе «Конституция РСФСР в вопросах и ответах» (М.; Пг., 1919) формируя понятие «пролетарское государство», П. И. Стучка представил его как «временную организацию классов неимущих, рабочих и беднейшего крестьянства с целью подавления поработителей (буржуазии и помещиков)»<sup>4</sup>. С его точки зрения, такое государство было «высшей формой демократии, а именно пролетарской демократии, резко противостоящей буржуазной»<sup>5</sup>. В статье «Государство и право в программе Коминтерна» (1929) он именовал пролетарскую демократию как «трудовую демократию», а власть в государстве – как «трудовой тип власти»<sup>6</sup>. Временный характер существования этой власти виделся как этап перехода к бесклассовому обществу, то есть «единой свободной организации равных людей для удовлетворения своих материальных и духовных потребностей»<sup>7</sup>, в которой «не будет ни деления на классы, ни самой государственной власти»<sup>8</sup>. Таким образом, пролетарское государство в его представлениях являлось временной классовой демократической организацией общества, переходным этапом к бесклассовому обществу.

Определяя *основные признаки государства*, ученый видел в их числе территорию, власть и население. Однако отмечал факт, что в буржуазном и пролетарском государстве они по своей сущности различны.

---

\* Бреев Алексей Владимирович – аспирант кафедры теории и истории права и государства Северо-Западного института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург).

Территория, как писал он, в буржуазном государстве во имя «идеи собственности», в пролетарском государстве после победы в революции – «социалистическое отечество, которое рабочий класс должен защищать от своих классовых врагов»<sup>9</sup>. В первом случае речь идет о сохранении своей собственности буржуазией, во втором – процесс обратный, направленный на ее уничтожение пролетариатом.

Государственная власть, как считал ученый, в буржуазном государстве основана на «монополии вооружения»<sup>10</sup> и «принудительном характере»<sup>11</sup> буржуазии к пролетариату, а в пролетарском государстве власть нового типа, именуемая как диктатура пролетариата или пролетариата и беднейшего крестьянства в целях уничтожения класса поработителей (не физического). Итак, власть в зависимости от превосходства одного класса над другим имеет разные цели, а борьба за нее является классовым противостоянием.

Население П. И. Стучка отождествлял с нацией. Буржуазному лозунгу единства нации, то есть угнетению господствующей нацией государства всех прочих, с его точки зрения, противопоставлялся пролетарский, в основе которого равноправие всех наций. «Но как здесь понимается равноправие наций? Как право на их самоопределение, то есть отделение»<sup>12</sup>, – писал П. И. Стучка.

В работе «Учение о государстве пролетариата и крестьянства и его Конституции СССР и РСФСР» (М.; Л., 1926) он конкретизировал признаки в понятии «государство», которое именовалось им «классовой организацией общества, охватывающей определенную территорию и относящееся к этой территории население в его совокупности и формально объединенной под суверенной государственной властью»<sup>13</sup>.

Анализируя типы государства, он делил их на: 1) государства имущих классов и советское государство; 2) простые и сложные, или объединения государств – союз государств (конфедерация) и союзное государство (федерация); 3) сюзеренное и вассальное государство; 4) монархические соединения государства: личная уния – непреднамеренное или случайное единство монарха и реальная уния – преднамеренный, основанный на соглашении, длительный союз двух или нескольких государств, имеющих общего монарха; 5) протекторат – основанная на международных отношениях зависимость одного государства от другого<sup>14</sup>. СССР он характеризовал как сложное союзное государство, так как в отличие от союза государств в нем имелась центральная суверенная власть. Представленная типология государства П. И. Стучки в первом пункте являлась марксистским подходом, во всех остальных отражала взгляды Г. Еллинека (представитель юридического позитивизма).

С категорией государство он соотносил *право и церковь*, характеризуя их влияние и роли в процессе общественного развития.

В соотношении права и государства он подчеркивал, что государство является «безусловной предпосылкой существования и сохранения права»<sup>15</sup>. Им ставился вопрос о роли государства в формировании права и его охране.

Размышляя о формировании права, ученый характеризовал его как «монопольное произведение государства»<sup>16</sup>. Однако, «имеется и обратная связь, в которой право является основанием государства, его творцом и родителем»<sup>17</sup>, – подчеркивал П. И. Стучка.

Определяя право через «систему (порядок) общественных отношений, соответствующих интересам господствующего класса и охраняемых организованной силой его»<sup>18</sup>, ученым отводился классу, господствующему и формирующему облик государства – роль творца и хранителя одновременно, так как право являлось отражением классового интереса. Государство, по его оценке,

аккумулирующее этот интерес, являлось «не самоцелью, а средством охраны права»<sup>19</sup>.

В вопросе о *соотношении церкви и государства* он придерживался положения, закрепленного в Конституции РСФСР 1918 г., по которому в государстве пролетариата «церковь отделяется от государства»<sup>20</sup>. Это конституционное положение П. И. Стучка подкреплял тезисом, что «церковь в государстве может использоваться как орган «убеждения» угнетенных масс», если государство подчинило себе церковь. Также возможно и иное соотношение церкви и государства: государство равноправно церкви или оно подчинено ей. «В последнем случае власть церкви позволяет, – как писал П. И. Стучка, – диктовать законы не только народам, но и королям и императорам»<sup>21</sup>.

Таким образом, П. И. Стучка внес вклад в развитие юридической науки посредством общей характеристики государства и пролетарского государства и определения значения в соотношении с иными явлениями, оказывающими воздействие на развитие общества.

© Бреев А. В., 2016

<sup>1</sup> *Энгельс Ф.* Варварство и цивилизация // Энгельс Ф. Сочинения: В 50 т. 2-е изд. Т. 21. М., 1961. С. 172.

<sup>2</sup> *Энциклопедия государства и права:* В 3 т. Т. I / Под ред. П. И. Стучки. М., 1925. С. 656.

<sup>3</sup> Там же. С. 655.

<sup>4</sup> *Стучка П. И.* Конституция РСФСР в вопросах и ответах. М.; Пг., 1919. С. 7.

<sup>5</sup> *Стучка П. И.* Государство и право в программе Коминтерна // Революция права. 1929. № 1. С. 12.

<sup>6</sup> Там же. С. 13.

<sup>7</sup> *Стучка П. И.* Конституция РСФСР в вопросах и ответах. С. 7.

<sup>8</sup> Там же. С. 8.

<sup>9</sup> *Энциклопедия государства и права.* С. 681.

<sup>10</sup> Там же. С. 672.

<sup>11</sup> *Стучка П. И.* Революционная роль права и государства. Общее учение о праве. 1-е изд. М., 1921. С. 41.

<sup>12</sup> *Энциклопедия государства и права.* С. 681.

<sup>13</sup> *Стучка П. И.* Учение о государстве пролетариата и крестьянства и его Конституции СССР и РСФСР. 5-е изд., перераб. М.; Л., 1926. С. 25.

<sup>14</sup> *Энциклопедия государства и права.* С. 677.

<sup>15</sup> *Стучка П. И.* Государство и право в период социалистического строительства // Революция права. 1927. № 2. С. 6.

<sup>16</sup> *Стучка П. И.* Революционная роль права и государства. Общее учение о праве. 2-е перераб. и доп. изд. М., 1923. С. 47.

<sup>17</sup> *Стучка П. И.* Революционная роль права и государства. Общее учение о праве. 3-е пересм. и доп. изд. М., 1924. С. 36.

<sup>18</sup> Постановление Наркомюста РСФСР от 12 декабря 1919 года «Руководящие начала по уголовному праву РСФСР» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1919. № 66. Ст. 590.

<sup>19</sup> *Стучка П. И.* Двенадцать лет революции государства и права // Революция права. 1929. № 6. С. 4.

<sup>20</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года) // Известия ВЦИК. № 151. Ст. 13.

<sup>21</sup> *Энциклопедия государства и права.* С. 678.

## 1929: КРИЗИС. РУЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ. СИЛОВЫЕ СТРУКТУРЫ

К концу 1920-х годов в советской России уже мало кто возражал против утверждения о том, что страна управляется в «ручном режиме», а не посредством государственно-правовых институтов. О системном кризисе не говорил лишь ленивый, а о тупиковости «социалистического эксперимента» открыто дискутировали в Политбюро ЦК ВКП(б) и на партийных съездах. Многим тогда казалось, что дни большевистского режима сочтены.

И, действительно, в этот период в стране не было ни одной сферы государственной и общественной жизни, не затронутых кризисом хозяйственной жизни и управления. Экономическое положение населения оказалось провальным. В 1929 г. страна полностью перешла на карточную систему, а рыночные цены, по сравнению с 1927–1928 гг., увеличились почти на 50 %<sup>1</sup>. Увольнения рабочих приобрели массовый характер. В Ленинграде они коснулись практически всех предприятий. Если на Бирже труда в городе на 1 октября 1927 г. состояло 142 тыс. чел., то на 1 января 1929 г. – уже 175 тыс. безработных<sup>2</sup>. Весь 1929 г. в крупных промышленных центрах непрерывно происходили стачки, забастовки, волынки, нередко сопровождаемые порчей оборудования и расправами над мастерами, сотниками и др. («быковщина»).

Озлобленность «сырой и невежественной рабочей массы» (так ее называли отдельные партийно-советские чиновники. – В. И.) к власти придерживающим была настолько сильной, что уже весной 1929 г. директивные (партийные) органы распорядились повсеместно приставить вооруженную охрану ко всем партчиновникам областного и республиканского уровня (зав. отделами, комиссий и т. п.), выезжающим на встречи с рабочими, а рядовым членам ВКП(б) разрешили выдавать табельное оружие. Эти меры были как нельзя кстати. В 1929 г. власти фактически объявили «новую гражданскую войну» собственному крестьянству<sup>3</sup>. В Ленинграде 7 ноября 1928 г., во время праздничной демонстрации рабочими был избит Г. Е. Евдокимов, недавний секретарь ЦК ВКП(б) и член Оргбюро ЦК, а бывшего члена Губкома ВКП(б) Ф. Г. Наливайко пытались сбросить в Неву. Был оскорблен и Г. Е. Зиновьев<sup>4</sup>.

Ощущение полной незащищенности от стихии толпы рабочих, хамства и агрессии взбесившегося невежества (из лексикона партчиновников. – В. И.)<sup>5</sup> испытывала на себе не только партийно-государственная бюрократия в центре и на местах, но и разного рода мелкие функционеры (работники госучреждений, сотрудники правоохранительных органов, творческие работники и др.). Наиболее уродливые формы приобрел в этот период и махровый антисемитизм (избиение рабочих-евреев, издевательства над ними, убийство)<sup>6</sup>. Участились случаи дерзкого хулиганства на почве пьянства, и это несмотря на то, что после «Чубаровского дела» (1926 г.) в Ленинграде хулиган был признан повсеместно классовым врагом и к нему применялись жесткие правовые меры<sup>7</sup>.

Как это уже бывало не раз, всю ответственность за провальную внутреннюю политику на местах власти возлагали на разного рода внешних и внутренних врагов, неповоротливость и непрофессионализм органов внутренних дел, юстиции, подразделений и служб государственной безопасности. Из опублико-

---

\* *Иванов Виктор Александрович* – профессор кафедры новейшей истории России Института истории Санкт-Петербургского государственного университета, доктор исторических наук, профессор.

ванных документов видно, какую ярость испытал, к примеру, в начале декабря 1929 г. И. В. Сталин, получив из ОГПУ при СНК СССР оригинал группового (76 чел. – *В. И.*) заявления троцкистов – заключенных Верхне-Уральского политизолятора, написав Г. Г. Ягоде и Е. Г. Евдокимову в том духе, что «ОГПУ есть карающая рука Соввласти, а не почтовый ящик, обслуживающий нужды мелкобуржуазных щенков контрреволюции. Плохи наши дела, если вы так воспитываете работников ОГПУ»<sup>8</sup>. Скорее всего, Сталин не знал, что еще в мае этого же года аналогичное заявление (60 чел.) из Свердловской тюрьмы было распространено среди оппозиции в Ленинграде и с ним лично ознакомились С. М. Киров, М. С. Чудов, П. А. Залуцкий, Н. П. Комаров и др.<sup>9</sup>

В 1929 г. недовольство вождя проявилось и по отношению к деятельности НКВД РСФСР, в том числе и по поводу политической позиции, которую занимало его руководство – А. Г. Белобородов (троцкист) и В. Н. Толмачев (правый). Все это способствовало принятию поспешного решения о ликвидации уже в начале 1930-х гг. НКВД республик и передаче руководства деятельностью органов внутренних дел фактически аппарату госбезопасности – ОГПУ при СНК СССР<sup>10</sup>. Постановления СНК РСФСР от 11 июля, а также ВЦИК и СНК РСФСР от 30 октября, ЦИК и СНК СССР от 6 ноября 1929 г. ускорили в том числе и перестройку всей системы ИТУ, исповедующей сталинский лозунг о возрастании роли репрессий в этот период «как вспомогательного рычага в деле социалистического переустройства общества»<sup>11</sup>. Именно с 1929 г. право, в том числе и уголовное, стало использоваться в советской России как инструмент властвования<sup>12</sup>.

В замысле «коренного перелома» властями по-новому определились место, цели и задачи органов внутренних дел и государственной безопасности в укреплении системы государственного управления и поддержания потенциалов советской государственности. Для решения этих приоритетов следовало учесть ряд факторов и провести неотложные, с точки зрения властей, мероприятия, которые, в сущности, стали ярким проявлением перехода от «нэповских исканий» к тоталитаризму военно-лагерного типа. Реализация идеи сильного государства в этот период предполагала наличие могущественного военно-полицейского аппарата, легко управляемого не менее ручной партийной бюрократией в центре и на местах.

Во-первых, как считало директивное руководство, было необходимо обуздать «великое нетерпение и экзальтацию» масс, стремление части населения к скорой расправе, крови и мести. При просмотре местных материалов второй половины 1920-х годов не трудно заметить явное увлечение ряда публикаторов своеобразным смакованием темы революционной мести, сценами якобы справедливой расправы (чаще самосуда. – *В. И.*) над хищниками-частниками, бизнесменами, зарвавшимися партийными «сытенышами» и т. п. В Ленинграде, например, весь 1929 г. «на слуху и языке» были некоторые обстоятельства уголовного преследования бывшего начальника Угрозыска города Л. П. Петржака. Подавляющее большинство горожан считало приговор Облсуда по этому делу пустой формальностью, уводящей преступника от ответственности, и письменно требовало его пересмотра<sup>13</sup>. В этой связи старший помощник прокурора М. Л. Першин публично заявил тогда, что ему «помешали вскрыть некоторые эпизоды, которые вскрыли бы ленинградский гнойник в несколько раз больший, чем смоленский, что во главе Облсуда сидит преступник, сволочь, от которого за версту пахнет...» (речь о председателе Облсуда Я. Г. Озолине – *В. И.*)<sup>14</sup>.

Его позиция стала известна ряду местных газет. Сложившаяся ситуация

вокруг «дела Петржака» теперь повсеместно обсуждалась на стихийных собраниях трудовых коллективов и в обкоме ВКП(б). Поэтому в конце 1929 г., когда выездной Коллегией ОГПУ при СНК СССР к расстрелу были приговорены 7 сотрудников Ленинградского Облсуда, органами ПП ОГПУ в ЛВО были зафиксированы многочисленные отклики на это решение, одобряющие подобного рода «революционные» расправы: «Расстреляли – туда им и дорога, меньше сволочей останется в советском аппарате» и т. п.<sup>15</sup> Кстати, «стальной порядок», который массы требовали от властей установить в советской России, вовсе не предполагал наличия вольницы типа «хлеба и зрелищ». Вскоре от подобных пожеланий остались лишь одни воспоминания.

Во-вторых, требовалось на деле поддержать усилия властей по своеобразному «введению в специальность» так называемых красных выдвиженцев – новых руководителей-аппаратчиков «сталинского призыва». По мнению директивных органов, этого можно было достичь только во взаимодействии с органами внутренних дел и государственной безопасности. Ведь оппозиционные настроения в этот период были еще сильны, а чистка парторганизаций 1927–1929 гг. в Ленинграде, например, «выбила» не только высококвалифицированных специалистов на производстве, но и многих партийных функционеров низшего и среднего звена<sup>16</sup>. Система нормирования, вновь установленная с 1929 г., была построена на началах «индустриального прагматизма», а практика карточного распределения товаров и продуктов в рамках предприятий и районов усиливала зависимость рабочих от администрации<sup>17</sup>. Власти стремились воспользоваться этим сполна. Вместе с тем, желание увеличить рабочую силу (а часто попросту вытеснить бастующих и недовольных. – *В. И.*) за счет сельских «штрейкбрехеров» ослабляло социальную среду, на которую они опирались<sup>18</sup>. С марта 1929 г. на предприятиях и стройках Москвы, Ленинграда, Ростова-на-Дону, Новосибирска, Свердловска, Самары и Нижнего Новгорода вводится должность десятника – «большака» над рабочими и мастерами, низшая степень надсмотрщика, указчика, нарядчика<sup>19</sup>. Эти и другие меры позволили к концу 1920-х годов повсеместно создать новую бюрократическую систему управления<sup>20</sup>, подобранную и проверенную органами внутренних дел и госбезопасности.

В-третьих, по мысли организаторов «великого перелома», следовало в сравнительно короткие сроки пересмотреть существующую в государстве организационно-правовую основу усиления политического контроля за обществом, обеспечения его закрытости (зарегимленности) и осуществления тотальной чистки, что и стало проводиться уже с начала 1930-х годов. Именно с 1928–1929 гг. советское высшее руководство, демонизируя оппозицию и всесильных внешних и внутренних врагов, начинает мыслить категориями антитеррора. Общество погружается в пучину выдуманной властями «войны и борьбы с могущественными террористами» и вредителями. Как считают отдельные исследователи, у такой истерии и практики были свои основания<sup>21</sup>, но они, на наш взгляд, не являлись определяющими.

К концу 1920-х годов российское общество во многом стало иным по сравнению с тем, каким оно вышло из гражданской войны. Как представляется, это обстоятельство следовало бы учитывать буквально всем без исключения институтам при создании нового типа своеобразного общественного договора. Но этого не было сделано. Не трудно заметить, как усложненные общественные отношения влияли в эти годы на изменение содержательных аспектов деятельности органов внутренних дел и госбезопасности. Действительно, в них стали применяться более сложные методы работы<sup>22</sup>, принципиально изменилась

«начинка» такого понятия, как «политическая лояльность»<sup>23</sup>, в принципе поменялась система подачи информационно значимого специального материала как средства влияния на принятие ответственного решения<sup>24</sup> и др.

Если до 1929 г. правоохранительные органы страны были напрямую задействованы в акциях по ликвидации небольшевистских политпартий и остатков разбитых классов, то с 1929 г. они были втянуты в тотальную чистку общества. Такой «формат» установления общественного спокойствия в государстве всегда вызывает множество побочных эффектов. В усложненных и часто кризисных обстоятельствах властные инстанции предпочитают использовать не диалогический и конформистский вариант взаимодействия, а конфронтационный и силовой, как правило, антигуманный, brutальный и неправовой.

© Иванов В. А., 2016

<sup>1</sup> «Совершенно секретно»: Лубянка – Сталину о положении в стране (1922–1934 гг.): В 7 т. Т. 7. 1929 г. М., 2004. С. 13.

<sup>2</sup> Центральный государственный архив историко-политических документов Санкт-Петербурга (далее – ЦГАИПД СПб). Ф. 24. Оп. 1 б. Д. 41. Л. 20.

<sup>3</sup> Бондаренко А. Ю. Военная контрразведка. 1918–1920. М., 2011. С. 179.

<sup>4</sup> ЦГАИПД СПб. Ф. 24. Оп. 1 б. Д. 59. Л. 71.

<sup>5</sup> Питерские рабочие и «диктатура пролетариата». Октябрь 1917–1929. Экономические конфликты и политический протест: Сборник документов. СПб., 2000. С. 394.

<sup>6</sup> ЦГАИПД СПб. Ф. 24. Оп. 1 б. Д. 118. Л. 50, 51, 55, 56, 125.

<sup>7</sup> Лебина Н. Б. Повседневная жизнь советского города: Нормы и аномалии. 1920–1930 годы. СПб., 1999. С. 63–68.

<sup>8</sup> Лубянка. Сталин и ВЧК – ГПУ – ОГПУ – НКВД. Архив Сталина. Документы высших органов партийной и государственной власти. Январь 1922 – декабрь 1936 / Под ред. акад. А. Н. Яковлева. М., 2003. С. 215.

<sup>9</sup> ЦГАИПД СПб. Ф. 24. Оп. 1 б. Д. 59. Л. 118.

<sup>10</sup> Министерство внутренних дел 1902–2002. Исторический очерк. М., 2004. С. 125.

<sup>11</sup> Смыкалин А. С. Колонии и тюрьмы в Советской России. Екатеринбург, 1997. С. 97.

<sup>12</sup> Соломон П. Советская юстиция при Сталине / Пер. с англ. М., 1998. С. 432, 435, 444.

<sup>13</sup> ЦГАИПД СПб. Ф. 24. Оп. 1 б. Д. 65. Л. 5.

<sup>14</sup> Там же. Д. 58. Л. 6.

<sup>15</sup> «Совершенно секретно»: Лубянка – Сталину о положении в стране (1922–1934 гг.). С. 656.

<sup>16</sup> ЦГАИПД СПб. Ф. 24. Оп. 1 б. Д. 44. Л. 51; Д. 121. Л. 188.

<sup>17</sup> Твердюкова Е. Д. Внутренняя торговля и ее государственное регулирование в СССР (конец 1920-х – середина 1950-х гг.): Автореф. дис. ... докт. ист. наук. СПб., 2011. С. 22.

<sup>18</sup> Федоров В. Д. Обеспечение организованного трудоустройства и пополнения рабочего класса в советской России (Деятельность государства и общественно-политических организаций. 1917 – конец 1930-х гг.): Автореф. дис. ... докт. ист. наук. СПб., 1993. С. 23.

<sup>19</sup> «Совершенно секретно»: Лубянка – Сталину о положении в стране (1922–1934 гг.). С. 625.

<sup>20</sup> Чистиков А. Н. Партийно-государственная бюрократия Северо-Запада советской России 1920-х годов. СПб., 2007. С. 282.

<sup>21</sup> Мозохин О. Б. ВЧК – ОГПУ. Карающий меч диктатуры пролетариата. М., 2004. С. 352–353.

<sup>22</sup> Скрыгин В. П., Филиппов Э. М. История пограничной охраны и спецслужб России: Учебное пособие / Под ред. Э. М. Филиппова. СПб., 2011. С. 323.

<sup>23</sup> Зданович А. А. Органы государственной безопасности и Красная армия: Деятельность органов ВЧК – ОГПУ по обеспечению безопасности РККА (1921–1934). М., 2008. С. 98.

<sup>24</sup> Христофоров В. С. История советских органов госбезопасности: 1917–1991 гг.: Учебное пособие / Отв. ред. Е. И. Пивовар. М., 2015. С. 77.

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИЛИЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ САМОГОНОВАРЕНИЮ В 1920-е – 1930-е ГОДЫ

Активное противодействие самогоноварению имело две главных цели. Первая заключалась в стремлении предотвратить переработку зерна на самогон и тем самым увеличить поставки зерна. Вторая была направлена на снижение пьянства населения и за счет этого на развитие народного хозяйства<sup>1</sup>.

Первоначально предпринимались меры недопущения переработки хлеба на самогон путем снижения розничных цен на промышленные товары<sup>2</sup> и направления их в деревню для обмена на зерно<sup>3</sup>. Однако экономические меры в силу слабости промышленности не могли быть эффективными. Это актуализировало борьбу с самогоноварением уголовно-правовыми методами<sup>4</sup>. Были внесены изменения в ст. 102 (изготовление и хранение самогона для сбыта) и ст. 103 (изготовление, хранение, ремонт и сбыт в виде промысла аппаратов, специально служащих для изготовления самогона) УК РСФСР 1926 г.<sup>5</sup> Обязанность по борьбе с самогоноварением была возложена на милицию<sup>6</sup>.

Сотрудники милиции, в силу занятости, не желали заниматься этой работой, и отрицали наличие самогоноварения на обслуживаемой ими территории<sup>7</sup>. В целях стимулирования сотрудников к ним применялись меры принуждения вплоть до придания суду за бездействие в отношении самогонщиков<sup>8</sup>. С другой стороны, с февраля 1928 г. из сумм штрафов, наложенных в судебном порядке по ст. 102 и 103 УК РСФСР сотрудникам милиции стали выплачиваться премии<sup>9</sup>. Низкий уровень материального обеспечения милиции и право на отчисление части средств от штрафов за самогоноварение в бюджеты административных отделов приводили к злоупотреблениям. Циркуляр НКВД РСФСР от 10 марта 1928 г. № 93 устанавливал максимальный размер премии в 50 руб., но на местах производились переплаты. В Дмитровском уезде Орловской губернии начальники волостных управлений милиции получали премии в размере 93 руб., а милиционеры и машинистки – 63–64 руб.<sup>10</sup>

В деревнях проводились сплошные обыски. Это давало положительные результаты, самогоноварение в такой деревне на некоторое время прекращалось, что вело к понижению бытовой преступности и хулиганства. Но при этом не обходилось без перегибов. Домохозяев, у которых находили пустые бутылки с запахом самогона, штрафовали. Этим нарушалось нормативное требование о наложении штрафов только при обнаружении самогонного аппарата и свидетельских показаниях об изготовлении самогона и его продаже<sup>11</sup>. Однако получение таких показаний затруднялось потому, что свидетели часто были причастны к самогоноварению.

Например, в деревне Гремяче Малоархангельского округа (ныне Орловская область) из 135 домохозяев не варили самогон только трое. Дома тех, кто выдавал самогонщиков, поджигали<sup>12</sup>. Это рождало систему взаимного укрывательства и провоцировало подачу массовых, часто содержащих ложные обвинения, жалоб на неправомерные действия сотрудников милиции<sup>13</sup>. Стремление «застраховать» себя на случай жалобы и возможного привлечения к юридической ответственности вело к тому, что сотрудники милиции стали уничтожать

---

\* Мигущенко Олег Николаевич – профессор кафедры уголовного права, криминологии и психологии Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова, доктор юридических наук, доцент.

конфискованный самогон на месте, в присутствии местного населения. Однако это противоречило циркуляру НКВД РСФСР № 56 от 8 февраля 1928 г. о сдаче конфискованного самогона в лавки госспирта<sup>14</sup>, и вело к дисциплинарным взысканиям на сотрудников милиции<sup>15</sup>.

Необходимость укрепления бюджетов местных органов государственной власти вынудили СНК РСФСР 19 сентября 1928 г. постановлением «Об отмене премирования сотрудников милиции за обнаружение, изготовления, хранения и сбыта самогона и аппаратов для его изготовления» такое премирование отменить с 1 октября 1928 г.<sup>16</sup> Учитывая, что отмена премирования может быть неправильно понята сотрудниками, НКВД РСФСР издал Циркуляр № 356 от 15 октября 1928 г. «Об отмене премирования работников милиции за борьбу с самогоноварением и о мерах, обеспечивающих дальнейшее проведение означенной борьбы»<sup>17</sup>. Циркуляр предписывал местным административным отделам провести разъяснительную работу о вредном влиянии самогоноварения на хлебозаготовительные кампании, принять меры по улучшению материального положения сотрудников и увеличению штатов сельской милиции.

Борьба с самогоноварением, несмотря на принимаемые меры, не вела к кардинальным изменениям. Загруженность сотрудников проведением других кампаний отвлекало их внимание от этого вопроса<sup>18</sup>. Имели место факты пьянства сотрудников с самогонщиками и укрывательство. Единственный выход из создавшегося положения НКВД РСФСР видел в привлечении к борьбе с самогоноварением советской общественности и в частности женского актива<sup>19</sup>. Еще одним препятствием на пути борьбы с самогоноварением становилась невысокая профессиональная подготовка сотрудников милиции. Часто при задержании лиц в состоянии алкогольного опьянения у них производилась конфискация спиртных напитков, что порождало многочисленные жалобы населения. Это вынудило Главное управление милиции и уголовного розыска при СНК РСФСР издать циркуляр № 26 от 29 марта 1932 г. «О спиртных напитках, отбираемых у задерживаемых пьяных», который запрещал подобные действия<sup>20</sup>.

Рост самогоноварения вел к увеличению количества фактов хулиганства. Борьба с самогоноварением и хулиганством была отражением противоречивости в отношениях между правоохранительными органами и сельским населением в исследуемый период. Самогоноварение способствовало консолидации крестьянства против органов милиции, так как сельская преступность традиционно характеризовалась высоким уровнем соучастия<sup>21</sup>. Потому формы противодействия сотрудникам милиции, выработанные крестьянами в период кампании по борьбе с самогоноварением, использовались ими и при противодействии другим кампаниям. Однако рост преступности и особенно хулиганства вынуждал сельское население искать у милиции защиты.

Вышесказанное достаточно показательно для характеристики взаимной обусловленности правосознания крестьянства и работников органов государственной власти на селе. Поведение крестьян влияло на правоприменительную практику милиции. С другой стороны одни и те же меры применяемые сотрудниками милиции по отношению к разным категориям правонарушителей вызывали их разную оценку правосознанием крестьянства.

Вовлечение трудящихся в деятельность административных отделов<sup>22</sup> компенсировало слабость кадрового состава и недостаток материальных средств<sup>23</sup>, усиливало общественный контроль над органами милиции, чем достигалось соблюдение классовой линии и революционной законности<sup>24</sup>. Поэтому участковым инспекторам в сельской местности предписывалось исполнять служебные обязанности при участии и поддержке советской общественности,

что предполагало регулярную отчетность на пленумах сельских советов их секциях, сходах и в колхозах, а также ведение работы по созданию Осодмила<sup>25</sup>. Тесная связь милиции и трудящихся способствовала формированию положительного общественного мнения о ее деятельности<sup>26</sup>, сокращению противоправного поведения сельского населения<sup>27</sup> и снижению проявлений общественно-неодобряемого поведения (нищенства, беспризорности, алкоголизма, наркомании)<sup>28</sup>. Это вело к увеличению количества субъектов-носителей здорового социалистического правосознания и сокращению количества субъектов-носителей иных видов правосознания, что становилось важным фактором формирования направленности группового и массового правосознания на идеалы и ценности социалистического общества.

© Мигущенко О. Н., 2016

<sup>1</sup> Центр документов новейшей истории Тамбовской области. Ф. П-1214. Оп. 1. Д. 29. Л. 133.

<sup>2</sup> Постановление СТО от 16 февраля 1927 года «О мероприятиях по снижению розничных цен» //Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик (далее – СЗ СССР). 1927. № 11. Ст. 117. С. 262.

<sup>3</sup> Постановление СНК СССР от 19 июня 1932 года «О запрещении использования не по назначению товаров, предназначенных для крестьянского рынка» //СЗ СССР. 1932. № 50. Ст. 303. С. 462.

<sup>4</sup> Постановление ЦИК и СНК от 27 декабря 1927 года «О мерах к усилению борьбы с самогонованием» //СЗ СССР. 1928. № 2. Ст. 14. С. 59–60; Постановление СНК РСФСР от 29 января 1929 года «О мерах ограничения торговли спиртными напитками» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. 1929. № 20. Ст. 224. С. 278–279; Административный вестник. 1929. № 2. С. 68.

<sup>5</sup> Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 16 января 1928 года «Об изменении ст.ст. 102 и 103 Уголовного кодекса РСФСР» // Бюллетень Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР. 1928. № 7 (262). С. 122.

<sup>6</sup> Циркуляр НКВД РСФСР № 56 от 8 февраля 1928 года «О мерах борьбы с самогонованием» // Бюллетень Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР. 1928. № 7 (262). С. 127–130.

<sup>7</sup> Государственный архив Орловской области (далее – ГАОО). Ф. Р-27. Оп. 1. Д. 667. Л. 33.

<sup>8</sup> Государственный архив Курской области (далее – ГАКО). Ф. Р-2638. Оп. 1. Д. 48. Л. 8 об.

<sup>9</sup> Циркуляр НКВД РСФСР № 93 от 10 марта 1928 года. С объявлением инструкции «О порядке распределения штрафных сумм взыскиваемых за незаконное изготовление, хранение и сбыт самогона и аппаратов для его изготовления» // Бюллетень Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР. 1928. № 11 (266). С. 194–196.

<sup>10</sup> ГАОО. Ф. Р-79. Оп. 2. Д. 58. Л. 120.

<sup>11</sup> ГАКО. Ф. Р-2638. Оп. 1. Д. 48. Л. 27.

<sup>12</sup> ГАОО. Ф. Р-79. Оп. 1. Д. 170. Л. 82.

<sup>13</sup> ГАОО. Ф. Р-79. Оп. 2. Д. 58. Л. 240–242.

<sup>14</sup> ГАКО. Ф. Р-2638. Оп. 1. Д. 48. Л. 74.

<sup>15</sup> ГАОО. Ф. Р-27. Оп. 1. Д. 667. Л. 34 об.

<sup>16</sup> Административный вестник. 1928. № 9. С. 60.

<sup>17</sup> Циркуляр НКВД РСФСР № 356 от 15 октября 1928 года «Об отмене премирования работников милиции за борьбу с самогонованием и о мерах, обеспечивающих дальнейшее проведение означенной борьбы» // Бюллетень Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР. 1928. № 38 (293). С. 778–779.

<sup>18</sup> Государственный архив Тамбовской области. Ф. Р-396. Оп. 1. Д. 77. Л. 68.

<sup>19</sup> Циркуляр НКВД РСФСР № 432 от 22 декабря 1928 года «Об усилении борьбы с самогонованием» // Бюллетень Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР. 1929. № 1–2 (302–303). С. 4–6; Циркуляр Управления Милиции от 23 апреля 1930 года № 245 «О мероприятиях по борьбе с самогонованием и шинкарством» // Бюллетень Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР. 1930. № 14. С. 256–257.

<sup>20</sup> Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р-9415. Оп. 1. Д. 5. Л. 50.

- 
- <sup>21</sup> Характер движения преступности за 1924–1928 годы. Информация Государственного института по изучению преступности и преступника // Административный вестник. 1930. № 2. С. 52–57.
- <sup>22</sup> Циркулярное письмо НКВД РСФСР № 285 от 18 августа 1928 года «Об оживлении деятельности административно-правовых секций» // Бюллетень Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР. 1928. № 31. С. 621–623.
- <sup>23</sup> *Шумахер А.* Постановка борьбы с преступностью в деревне // Административный вестник. 1929. № 8. С. 23–25.
- <sup>24</sup> Директивное письмо НКВД от 9 августа 1930 года № 410 «Об участии административных органов в работе по организации батрачества, бедноты и колхозников» // Бюллетень Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР. 1930. № 26. С. 536–538.
- <sup>25</sup> Положение № 300 от 31 мая 1930 года (утверждено 3 мая 1930) «Об участковом инспекторе в сельских местностях» // Бюллетень Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР. 1930. № 17. С. 333–336.
- <sup>26</sup> *Клокотин В.* Советская общественность и административная работа // Административный вестник. 1929. № 1. С. 1–4.
- <sup>27</sup> Циркуляр НКВД РСФСР № 347 от 4 октября 1928 года «О выполнении директив съезда адмработников по вопросам вовлечения трудящихся в дело борьбы с преступностью и приближении работы розыска к населению» // Бюллетень Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР. 1928. № 38 (293). С. 783–785; *Хавкин М.* Советская общественность в деле борьбы с преступностью в деревне // Административный вестник. 1928. № 1. С. 44–46.
- <sup>28</sup> Циркуляр НКВД РСФСР № 69 от 2 декабря 1929 года «О постановке работы по борьбе с социально-бытовыми аномалиями» // Бюллетень Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР. 10 декабря 1929 года. № 42 (343). С. 777–778; *Ванторина.* Борьба с социальными аномалиями // Административный вестник. 1929. № 5. С. 30–33.

## **ОРГАНИЗАЦИЯ МИЛИЦЕЙСКИХ СБОРОВ ПСКОВСКИХ ГРАЖДАН В 1930 ГОДУ**

В апреле 1928 г. Второй Всероссийский съезд административных работников включил в свою резолюцию положение о необходимости перехода к милиционной системе, с возложением функций охраны общественного порядка на переменный состав, комплектуемый из граждан на основе своеобразной общественной обязанности. Весьма вероятно, образцом для данной программы послужила установленная еще в середине 1920-х годов территориально-милиционная система формирования армии (просуществовавшая до 1939 г.).

В марте 1929 г. были приняты правила по учету и призыву военнообязанных, зачисленных в запас милиции (пр. № 2655). Согласно решению коллегии НКВД РСФСР от 20 декабря 1929 г. начальнику Главного управления милиции республики И. Ф. Киселеву поручалось разработать типовую инструкцию о проведении на местах сборов резервистов милиции.

Первоначально эта идея была заложена в перспективный план развития НКВД, а в июле 1930 г. получила одобрение в особом постановлении СНК РСФСР. Призывники должны были знакомиться с основами советского права (прежде всего, с организацией местных и центральных органов власти, а также с началами уголовного законодательства и дознания). Большое внимание уделялось строевым занятиям, стрелковому делу и противовоздушной обороне. В отношении последних предлагался дифференцированный подход в зависимости от места проведения сборов. Так, в пограничных округах планами было предусмотрено 16 часов на изучение ПВО и 32 часа на стрелковую и строевую подготовку. В непограничных местностях лимит времени на такие же занятия составлял 6 и 24 часа соответственно. Помимо практических занятий предполагалось привлечение резервистов к реальной работе совместно с сотрудниками внутренних дел.

По окончании срока обучения должна была проводиться проверка его качества. С этой целью приказом начальника соответствующего административного отдела и под его председательством создавалась специальная комиссия, в состав которой включались представители военведа и ОГПУ, начальник учебного сбора и преподаватели. Члены комиссии определяли пригодность резервистов для милицейской службы и их место в штатном расписании на случай мобилизации<sup>1</sup>.

Указание о проведении такого сбора в Псковском округе было получено начальником административного отдела Зиминым в начале 1930 г. Первоначально намечалось провести его в период с 25 января по 25 февраля, затем с 1 марта по 1 апреля 1930 г. Времени для подготовки столь непривычного мероприятия не хватало. Поэтому сборы начали свою работу 2 марта 1930 г.

Первой проблемой, с которой столкнулись организаторы, стало обеспечение должной явки резервистов на сборный пункт. Первоначально руководство Псковского окрадрмотдела намеривалось, видимо, довести их число до 400 человек (что соответствовало приблизительно численности двух батальонов). Во всяком случае, отдел снабжения 56-й дивизии, расквартированной в городе Пскове, получил в феврале 1930 г. от окрадрмотдела заявку с просьбой

---

\* *Егоров Андрей Михайлович* – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Псковского филиала Академии ФСИН России, кандидат исторических наук, доцент.

предоставить для обеспечения сборов именно 400 штук одеял и других бытовых принадлежностей. В списки призывников включались трудящиеся различных категорий: техники жилищно-коммунального хозяйства, ремонтники с торфоразработок, преподаватели педагогического техникума, заведующие складами потребкооперации, пожарные и некоторые надзиратели псковского домзака.

Основная трудность сборов заключалась в необходимости отрыва граждан от исполнения ими своих обязанностей по основному месту работы. Поэтому в адрес начальника окружного административного отдела сразу же пошла масса официальных обращений от руководителей псковских предприятий и учреждений с просьбой освободить их работников от этого призыва. Главным аргументом данных обращений служили ссылки на отсутствие даже временной замены и на вероятность срыва трудового процесса. Сейчас сложно судить, насколько эти утверждения соответствовали действительности.

Но в итоге к марту 1930 г. списочная численность призывников снизилась до 285 человек<sup>2</sup>. Такое количество позволяло сформировать на базе сборов один полный батальон милиции.

Помещение для проведения сборов (как и весь необходимый инвентарь) предоставили военные. Резервисты проживали и занимались в здании Учебного пункта Псковского окружного военкомата, который располагался в корпусе № 3 бывших Иркутских казарм. По просьбе окрадрмотдела псковская городская телефонная станция протянула туда связь. Из резервистов был сформирован батальон 4-х ротного состава. Каждая рота включала по три взвода, которые, в свою очередь, состояли из трех отделений.

Начальником учебного сбора был назначен Булынин, являвшийся после создания окружного административного отдела начальником Псковского исправтруддома. Для проведения сборов, в связи с нехваткой в органах милиции и исправительно-трудовых учреждениях свободного начальствующего состава, псковский окрадрмотдел выделил дополнительно лишь шесть сотрудников: четверых на должность командиров учебных рот и двоих на должность старшин. На должности командиров взводов были назначены резервисты, отнесенные по мобилизационным планам к среднему комсоставу запаса. Правда, они все равно имели довольно слабую подготовку с точки зрения уставов РККА и РКМ, ввиду чего переучивались в процессе инструкторских занятий. Должности командиров отделений замещались просто наиболее образованными призывниками, так как младшего комсостава с опытом службы в Красной Армии или даже в старой царской армии среди них вообще не было. Весь переменный состав участников сборов относился к возрастной группе 1891–1893 гг. рождения.

В ходе сборов с резервистами проводились стрельбы из винтовок и револьверов системы «Наган». Для стрельб первого вида использовался гарнизонный тир. Стрельба из винтовки проводилась с расстояния в 70 м при неограниченном времени. Задание заключалось в следующем: из пяти патронов попасть три раза в круг радиусом 15 см. По результатам данных стрельб зачет получил 201 человек (71,4 %), не получили зачет 73 человека (28,6 %). Некоторые милиционеры запаса это упражнение вообще не выполняли.

Зато весь личный состав учебного сбора принял участие в стрельбе из револьвера. Эти стрельбы проводились в тире пограничного отряда войск ОГПУ. Задание походило на предыдущее: с расстояния 15 м поразить мишень радиусом 25 см. Упражнение засчитывалось в том случае, если из трех патронов в цель попадали два. Зачет по данному виду подготовки получил 231 человек (80,8 %), не справились с задачей 55 человек (19,2 %)<sup>3</sup>.

Определенную помощь в организации учебного процесса оказал начальник мобилизационного бюро АОЛЮИ Дворянченко, предоставивший в распоряжение административного отдела программу подготовки авиахимотрядов гражданских наркоматов. На ее основе милицейский резерв и изучал начала противовоздушной обороны, которые свелись к правилам светомаскировки и пользованию противогазами. В целом большая часть призывников показала удовлетворительные результаты. Среди остальных резервистов 21 чел. пришлось исключить из мобилизационных списков по несоответствию службе в НКВД.

В течение всего времени сборов остро чувствовался дефицит учебных пособий, особенно по специальной подготовке. Не в полной мере были оборудованы и сами классы. Не везде хватало даже столов и скамеек. Наконец, наличие заметного процента слабо усвоивших программный материал объяснялось низким уровнем образования среди большей части резервистов (особенно из числа крестьян). Из всего запасного состава псковской милиции полное среднее образование имели лишь четыре человека: три агента уголовного розыска и один участковый инспектор.

Конечно, результатом подобных сборов вряд ли могло стать формирование высоко профессионального кадрового резерва. Однако в случае необходимости  $\frac{3}{4}$  запасных предполагалось использовать для строевой службы в качестве младших милиционеров. Поэтому пробелы в их специальной подготовке отчасти компенсировались опытом военной службы. Хотя некоторые призывники не имели даже его. Несмотря на скоротечность проводившихся сборов, многие призывники заинтересовались службой. Уровень дисциплины среди них был довольно высокий. Руководство сборов отметило всего 13 фактов нарушения внутреннего распорядка: по одному случаю опозданий на занятия и из отпуска, появления в нетрезвом состоянии и курения в казарме, небрежного хранения оружия; еще восемь – самовольного ухода из расположения учебного центра. Таким образом, число нарушителей дисциплины составило лишь 4,5 % от общего количества личного состава.

В дальнейшем подобные курсы на территории Псковского края не возобновлялись и можно предположить, что основной причиной организации данного мероприятия именно в начале 1930 г. являлась не столько отработка модели перехода к всеобщей милиционной повинности, сколько стремление быстро и без лишних затрат усилить административные органы на местах в условиях проведения сплошной коллективизации.

© Егоров А. М., 2016

---

<sup>1</sup> Уголовный розыск Псковщины: вехи истории и современность / Под общ. ред. Б. С. Говоруна и В. Л. Андреева. Псков, 2010. С. 43.

<sup>2</sup> Государственный архив Псковской области (далее – ГАПО). Ф. 324. Оп. 1. Д. 383. Л. 147.

<sup>3</sup> ГАПО. Ф. 324. Оп. 1. Д. 383. Л. 146.

## **РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В НАЦИОНАЛЬНЫХ РАЙОНАХ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА В 1920–1930 ГОДЫ: ПРОБЛЕМЫ И УРОКИ**

Рассмотрение основных вопросов государственной политики по национально-территориальному переустройству окраин бывшей Российской империи в первые десятилетия существования советской власти позволяет сегодня оценить правильность выбранных подходов к реализации сложных задач становления нового государства. Этот историко-правовой опыт может быть использован и в деятельности органов государственного управления современной России по укреплению российской государственности.

Особое положение северокавказского региона в новом государстве определялось недавним вхождением в состав Российской империи после ожесточенной Кавказской войны 1818–1864 гг. и проживанием на его территории многочисленных народов, имеющих свой многовековой уклад жизни.

В январе 1921 г. на территории региона появились две автономные советские социалистические республики в составе РСФСР – Терская и Дагестанская. Создание республик кардинально изменило национально-территориальную конфигурацию Северного Кавказа. На месте дореволюционной Терской области, включавшей округа с моноэтническим составом населения, и образованной в период гражданской войны Терской Советской республики, появились два новых административных образования.

Очевидно, что проведением подобного реформирования руководство нового государства решило фактически разделить регион с целью более эффективного проведения последующих мероприятий по стабилизации внутривнутриполитической обстановки в национальных районах.

Центральная власть должна была сделать непростой выбор: проводить осторожную и взвешенную политику по постепенному включению этих национальных районов в единое политическое, правовое и культурное поле социалистического государства или решиться на кардинальные, революционные преобразования во всех сферах жизни.

Казалось, более реальным, с учетом исключительной самобытности региона, представлялся первый подход. К такому решению обязывала и сложная внутривнутриполитическая обстановка в регионе. Среди горского населения была еще свежа историческая память о Кавказской войне, в отдельных районах нарастало стремление к самоопределению и независимости от центра.

Гражданская война обострила и имевшиеся национальные и социальные противоречия в регионе. Примечательно, что среди вождей горцев, воевавших вместе с красными войсками против белых частей, стремившихся восстановить «единую и неделимую Россию», был 70-летний мюрид одного из ближайших соратников легендарного имама Шамиля шейх Узун-хаджи, и в то же время одним из партизанских отрядов, сражавшихся с советской властью, командовал внук имама – 19-летний Саид-бек.

Однако высшее руководство страны вместо поиска политического компромисса и создания наиболее оптимальной модели развития северокавказского региона пошло другим путем: революция диктовала радикализм при проведении реформирования всех сторон общественной жизни, в том числе, и в

---

\* *Марченко Геннадий Викторович* – доцент кафедры кадровой и воспитательной работы Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор исторических наук.

национально-территориальном обустройстве бывших национальных окраин. Была предпринята попытка не просто переукрепить административную карту рухнувшей империи, а найти для каждого народа свое место в новой федерации.

Отказ от прежнего (дооктябрьского) административного устройства и образование национально-территориальных автономий на местах, где позиции центра были еще непрочными, безусловно, таил в себе серьезные проблемы в будущем. Но в контексте грядущей победы «мировой революции» и неизбежного, как представлялось лидерам страны, стирания всех межнациональных противоречий, данный выбор казался правильным.

Власть начала с экономики. Уже в марте 1921 г. была поставлена задача ликвидации национального неравенства во всех сферах жизни. Так, на X съезде РКП(б) в резолюции «Об очередных задачах партии в национальном вопросе» была дана четкая установка по «насаждению» промышленности на окраинах путем переноса фабрик к источникам сырья<sup>1</sup>. Были начаты масштабные преобразования и в области сельского хозяйства.

Но совсем скоро проведение этих мероприятий вошло в прямое противоречие со сложившимся социально-экономическим укладом жизни горского населения и морально-правовыми нормами поведения.

Коллективизация и культурная революция, основным содержанием которых были обобществление собственности и борьба с религией, разрушали основные сферы общественной жизни горцев:

- нормы местного права (адатов),
- шариатское судопроизводство,
- социальную организацию общества в виде тейпов и родов,
- религиозное мировоззрение населения, придерживающегося как традиционного ислама, так и входящего в различные суфийские братства (тариаты).

Реакция северокавказских народов на эти нововведения оказалась предсказуемой: от социального недовольства и отдельных вооруженных выступлений в 20-е гг. до широкого протеста и повстанческой борьбы против политического режима в последнее предвоенное десятилетие. Выступления имели место в ряде районов Дагестана, Кабарды, Карачая, Ингушетии, но особенно жестким было противостояние власти и населения в Чечне, бывшей центром вооруженной борьбы в годы Кавказской войны.

Руководство страны пыталось стабилизировать обстановку. Вооруженное подавление протестов значительной части населения подкреплялось проведением мероприятий в сфере государственного строительства.

Так, Чечня и Ингушетия уже в 1936 г. были объединены в Чечено-Ингушскую автономную советскую социалистическую республику, пройдя за этот период путь от округов в составе Терской АССР (1921 г.) до самостоятельных автономных областей (1922 и 1924 гг.), а впоследствии единой ЧИАО в составе Северо-Кавказского края (1934 г.).

Этот путь проделали все горские автономии в 1922–1924 гг., после чего Терская АССР была упразднена.

Власть считала, что новоиспеченные автономии, обладая согласно конституции ограниченным суверенитетом, имея свои законодательную власть и правительство, судебные органы, будут удовлетворены своим местом в федерации – «братском союзе народов», но этого не произошло. Фактически, все эти права были номинальными и, как правило, чисто декларативными.

Очевидно, что налицо был резкий разрыв между теорией и практикой национального строительства, обусловленный использованием в решении внутривластных проблем военно-административных методов, силового принуждения, то есть реальным отходом от базовых начал права и справедливости.

С начала 30-х годов XX в. политическое руководство страны перешло к курсу на жесткую централизацию всех сторон общественной жизни. Фактический отказ от учета национального фактора и унификация проводимых мероприятий в национальных районах государства по общесоюзному образцу, проходили в условиях нарастания «культ личности» И. В. Сталина, «непогрешимости» решений ВКП(б). Имеющийся опыт деятельности верховных и местных органов власти Российской империи был предан забвению, уступив место диктату центра, зачастую некомпетентному и неоправданному<sup>2</sup>.

Необходимо также отметить и традиционную политическую «чувствительность» северокавказского региона к кризису центральной власти. Так, военные неудачи СССР в начале Великой Отечественной войны привели к значительному росту вооруженных антисоветских выступлений и всплеску политического бандитизма в горных районах Северного Кавказа. Впоследствии обвинения целым народам – карачаевцам, чеченцам, ингушам и балкарцам – в «массовом предательстве» в период немецкой оккупации стали причиной их депортации в восточные районы СССР.

Также Северный Кавказ «среагировал» на кризис центральной власти и последующий распад СССР и в начале 90-х годов XX в., пройдя через вооруженные конфликты на своей территории.

Изучение опыта взаимоотношений федерального центра и коренного населения Северного Кавказа в 1920–1830-е годы, и прежде всего, его историко-правового и социально-политического аспектов, позволяет сформулировать следующие уроки.

1. Подготовка и реализация кардинальных преобразований различных сфер жизнедеятельности народов, имеющих отличный от других общественно-политический и социально-экономический уклад, должны непременно учитывать специфику менталитета, традиций, культуры, представлений о праве и морально-ценностных ориентирах коренного населения.

2. При формировании правовых институтов в национальных районах необходимо исключать механический перенос норм федерального права на местную почву. Приоритетами в деятельности государственных структур в таких регионах должны стать: последовательное и широкое правовое воспитание, творческий подход к внедрению нововведений, проявление при этом открытости и публичности, а также постоянный учет социальной неоднородности и религиозности коренного населения.

3. Недопустимым является и подавление этнического самосознания малых народов. Исторический опыт свидетельствует, что пробуждение национализма зачастую значительно опережает рост общей культуры, что приводит к обострению отношений, недоверию и вражде между народами.

Все эти уроки должны быть учтены и при организации учебно-воспитательного процесса в образовательных организациях Министерства обороны и МВД России по подготовке военнослужащих и сотрудников, призванных обеспечивать внутривластическую стабильность в государстве.

Очевидно также, что внутренняя политика современного российского государства должна строиться на принципах политической толерантности и национальной терпимости. В основе такого подхода должно быть осознание

российским обществом своего особого геополитического места в уникальном евразийском суперэтнотипе, сложившемся благодаря общности исторических судеб всех народов, проживавших на территории России в разные периоды. В этом залог будущего развития российской государственности.

© Марченко Г. В., 2016

<sup>1</sup> Десятый съезд РКП(б). Март 1921. Стенографический отчет. М., 1963. С. 598–607.

<sup>2</sup> Марченко Г. В. Государственная национальная политика СССР на Северном Кавказе (1917–1945 гг.): военно-исторический аспект: Автореф. дис. ... докт. ист. наук. М., 2004. С. 23.

*С. А. Старостина\**

## **ИДЕОЛОГИЯ МЮРИДИЗМА И ВАХХАБИЗМА НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ: ДЕСТРУКТИВНЫЙ И КОНСТРУКТИВНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ**

Северокавказский регион, являясь стратегически важным для Российской Федерации, всегда оставался «горячей точкой» на геополитической карте страны. Причины этому, отчасти, в далеком прошлом времен Кавказской войны, возникновению которой способствовал целый комплекс факторов: это и социально-политическая ситуация, которая сложилась с начала XIX в. в горском обществе Северного Кавказа, и стремление держав-соперниц России к политическому реваншу в регионе, и, конечно, религиозно-идеологические особенности.

Религиозно-идеологической основой сопротивления, сплотившей полиэтнический Северный Кавказ, выступил мюридизм – одно из течений суфизма – мистико-аскетического учения в исламе. Внутреннее совершенствование человека, непротивление, отстранение от мирских страстей – в этом заключается суфийский «путь спасения» – тарикат. С распространением ислама стали возникать духовные братства, которыми руководили старшие духовники. Ими был охвачен весь средневековый мусульманский мир, и, хотя они весьма значительно отличались друг от друга, религиозные обязанности были одинаковы для всех. Мюридизм пропагандировал идеи социальной справедливости, равенства и братства мусульман, запрещал повиноваться завоевателям<sup>1</sup>.

Мюридизм берет начало непосредственно в мистическом суфизме и ордена Накшбандийя – одном из главных течений суфийских тарикатов. Накшбандийя с самого начала носил строго ортодоксальный характер и сыграл «исключительно важную роль в привитии тюркским народам суннитских традиций»<sup>2</sup>.

В Дагестане мюридизм стал распространяться в конце 10-х и начале 20-х годов XIX в. Традиционный образ жизни разрушался. Менялся политический, экономический и общественный строй не только на территории, вошедшей в состав Российской империи, но и во многих обществах, еще не попавших под управление России.

В 1834 г. третьим имамом Чечни и Дагестана стал Шамиль, ярый последователь накшбандийского ордена. Шамиль, прежде всего, занялся введением в горах мусульманского права. Он пытался силовыми методами провести в жизнь кавказского общества законы шариата, совместив их с обычным правом горцев

\* Старостина Светлана Андреевна – начальник кафедры общеправовых дисциплин Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

– адатом<sup>3</sup>. Также он попытался стереть родовые отличия, реформировать обычное право, поставив на его место шариат, что способствовало в конечном итоге созданию государственной системы управления.

Авторитетный исламский идеолог Мухаммед Ярагский увязывал в 1823–1824 гг. проповедь шариата и мюридизма, то есть верности «ищущих спасения» последователей ислама – мюридов своему наставнику – муршиду с установкой на борьбу с Россией и находившимися с ней союзе горскими ханами<sup>4</sup>.

В 1835 г. Аугуст фон Хаксаузен писал следующее: «Мюриды не являются магометанской сектой как таковой: от прочих магометан они не отличаются какими-либо иными основополагающими доктринами, но при этом образуют, скорее, особую политико-религиозную партию. На деле они усердно проповедуют единство шиитов и суннитов, настоятельно призывая оба лагеря забыть религиозные и всяческие иные внутренние разногласия, поднять знамя Пророка...»<sup>5</sup>.

Можно сделать вывод, что религиозное движение мюридизма явилось следствием тех идей, что носились в воздухе в исламском мире в XVIII–XIX вв. Религиозные реформаторы на Кавказе, как и где-либо еще старались восстановить древнюю религию во всей ее простоте и чистоте после многих лет упадка. Этот процесс перманентно происходил в лоне ислама всю его историю. Наподобие ваххабизма на Аравийском полуострове, мюридизм поначалу был встречен яростным отпором и неприятием, а затем, с признанием его, превратился в фактор сплочения и мобилизации народа.

Ваххабизм же в узком и точном смысле слова означает учение, сформулированное в XVIII в. аравийским религиозным реформатором Мухаммадом Ибн-абд-аль-Ваххабом, ставшее в последующем и остающееся до настоящего времени официальной идеологией Королевства Саудовская Аравия. Мухаммад Ибн-Абд-аль-Ваххаб полагал, что настоящий ислам практиковался только первыми тремя поколениями последователей пророка Мухаммеда («Ас-Саляф ас-Салих»). Представители этого течения сами себя ваххабитами, как правило, не называют, а используют термин «чистые» или «салафиты». Быстрому распространению салафизма среди бедуинов Неджда, на территории которого он зародился, способствовал политический союз, заключенный с Мухаммадом ибн Саудом. Он являлся правителем региона Неджд и нуждался в государственной идеологии. Учение Ибн-Абд-аль-Ваххаба его привлекло, и по сей день оно является государственной идеологией Саудовской Аравии, сплачивая народ этой страны беспрецедентным религиозным единством.

Салафизм имеет несколько ветвей и не все из них воинственны. Большое заблуждение причислять всех салафитов (ваххабитов) к террористам и экстремистам, в противном случае мы обвинили бы в этом весь народ Саудовской Аравии. Для обозначения воинствующих исламистов, которых в средствах массовой информации, популярных и даже научных изданиях часто именуют ваххабитами в исламской терминологии существует термин «хариджизм». Значение этого слова производно от арабского глагола «хараджа», что значит «выходить». В этом контексте данный термин обозначает «выход» или «исход». Этот факт из истории ислама связан с идеологическими расхождениями и расколом в молодой мусульманской общине в VII в. Так сложилось, что понятие «хариджизм» для каждой исторической эпохи олицетворял то или иное зло, идеологию, которую пытались выдать за так называемый «чистый ислам», «настоящий», «верный ислам». На протяжении последних двух столетий хариджитами в исламском мире считают тех, кто в своих воззрениях и практике разошелся с традиционным исламом. Сегодня к хариджитами можно отнести и представите-

лей ИГИЛ, и таких группировок как «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами» и многих других, извращающих истинную суть мировой религии вольными трактовками Корана для достижения своих, как правило, политических целей.

Идеология хариджизма расходится с идеологией традиционного ислама во многих фундаментальных вопросах. Так, например, в отличие от классического ислама, хариджитская идеология обвиняет мусульман в «неверии» (такфир) за совершение «больших» грехов. В соответствии с концепцией «неверия», обвинение в нем делают дозволенным любое насилие по отношению к «неверному». Таким образом, современный воинственный ваххабизм (салафизм) – есть ни что иное как хариджизм, от которого во все времена страдали и дистанцировались не только представители традиционного ислама, но и «мирные» салафиты.

«Северокавказский ваххабизм» как разновидность исламского радикализма тоже имеет ярко выраженную хариджитскую сущность. Ваххабизм здесь постепенно превратился в фактор политической дестабилизации и угрозы существованию конституционного строя не только в Чечне и Дагестане, но и на всем Северном Кавказе. Именно деятельность ваххабитов спровоцировала очередную войну в Чечне в 1998 г. Органы власти и духовенство в Чечне, Дагестане и Ингушетии единодушно признали ваххабитов религиозными экстремистами<sup>6</sup>.

Однако, как показывает практика, радикализм ваххабитов оказался неприемлем для северокавказского исламского традиционализма, формировавшегося на базе этнокультурных особенностей региона, прошедшего длительную историю социальной и духовной адаптации в царской России, в советский и постсоветский периоды. Конфликт между ваххабитами и их противниками на Северном Кавказе – не только конфликт теологический, политический, но и социокультурный. Здесь столкнулись не столько два ответвления ислама, сколько кавказская культура с «бедуинизированной» арабской культурой. В целом можно считать, что ваххабизм – навязанная мусульманам Северного Кавказа форма понимания ислама и соответствующего поведения, вступила в противоречие с традиционной культурой его народов.

Подводя итог, можно сделать вывод, что при наличии некоторого сходства, выразившегося, например, в том, что и мюридизм и ваххабизм выступили в качестве консолидирующей силы на определенном конкретно-историческом этапе, между этими течениями существуют кардинальные отличия. Если мюридизм – продукт внутреннего развития северокавказского общества, результат деятельности местных суфийских шейхов, то ваххабизм – идеология привнесенная и даже навязанная извне. Если главной целью мюридизма было установление порядка в вольных горских обществах на основе шариата, то цель воинствующего ваххабизма как любого хариджитского течения – дестабилизация, подрыв целостности Российского государства и всего уклада жизни мусульман. Мюридизм неагрессивен, поскольку, являясь суфийским течением, он по сути своей агрессивным быть не может. Следует отметить, что мюридизм был все-таки основой сопротивления, то есть обороны, а не нападения. Ваххабиты же придерживаются тактики нанесения ударов в самое уязвимое место – мирное гражданское население, весьма вольно обращаясь с различными трактовками исламских постулатов, а часто явно спекулируя ими. Мюридизм же отличался строгим следованием кораническим предписаниям. Мюридизм с помощью его проводников – суфийских шейхов и имамов, в первую очередь имама Шамиля, способствовал установлению порядка в горских обществах, снижению уровня преступности, ликвидации междоусобиц, появлению государственности и

сплочению народов Северного Кавказа.

Мюридизм и ваххабизм как религиозно-политические течения, нуждаются в дальнейшем изучении и осмыслении с точки зрения современной действительности, потому что существенно влияли и влияют на сознание народов Северного Кавказа.

Самой важной мерой повышения эффективности противодействия религиозному экстремизму видится просвещение мусульманского населения с активным привлечением с этой целью мусульманского духовенства. Многие религиозные деятели традиционного ислама в России готовы к такому сотрудничеству<sup>7</sup>. Необходимо внедрять в сознание российских мусульман истинные ценности ислама. Развенчание исламистских мифов, создаваемых хариджитами всех мастей, должно проводиться по всем направлениям, в первую очередь мусульманским духовенством, с привлечением общественных организаций, правоохранительных структур, средств массовой информации. Мюридизм же, при необходимости, способен выступить в качестве альтернативы ваххабизму как традиционная для Северного Кавказа форма понимания ислама.

© Старостина С. А., 2016

<sup>1</sup> *Религии мира*. Oxford, England. P. 334–335; *Spencer J. Trimingham. The Sufi Orders in Islam*. Oxford, 1971. P. 237.

<sup>2</sup> *Lewis B. The Middle East and the West*. New York, 1966. P. 115.

<sup>3</sup> *Руновский А. Записки о Шамиле*. М., 1989. С. 176; *Старостина С. А. Шариат в истории Российского государства: объективная закономерность или парадокс*. Калининград, 2002. С. 17.

<sup>4</sup> *Ланда Р. Г. Ислам в истории России*. М., 1995. С. 108.

<sup>5</sup> Цит по: *Spencer J. Trimingham. The Sufi Orders in Islam*. Oxford, 1971.

<sup>6</sup> *Старостина С. А. Этноконфессиональная ситуация в России: особенности и значение в раскрытии, расследовании и предупреждении преступлений: Методические рекомендации*. Калининград, 2014. С. 38–40.

<sup>7</sup> См., например: *Муслимов А. М. (имам-хатыб Нижегородской Соборной мечети) К Межрелигиозному диалогу // Форумы российских мусульман. Ежегодный научно-аналитический бюллетень / Под общ. ред. Д. В. Мухетдинова*. Нижний Новгород, 2008. № 3. С. 29; *Артиков М. А. Просвещенный ислам – духовная основа единения // Там же*. С. 46.

**И. Б. Бантюков\***  
**С. А. Горелов\*\***

## **О ДЕТЕРМИНАНТАХ РЕОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СССР В УСЛОВИЯХ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ**

Великая Отечественная война, несмотря на огромное количество посвященных ей работ, во многом остается белым пятном для ее исследователей. В настоящее время с открытием архивов и появлением новых документов расширяется представление о ранее неизвестных фактах и событиях войны. Проводя исследования этапов Великой Отечественной войны можно выявить тот факт, что в условиях начавшейся войны необходимо было усилить работу по пресе-

\* *Бантюков Игорь Борисович* – заместитель начальника кафедры огневой подготовки Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

\*\* *Горелов Станислав Александрович* – преподаватель кафедры деятельности ОВД в особых условиях Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат психологических наук.

чению вражеских диверсий на тыловых коммуникациях. Гитлеровское руководство в своих планах делало ставку на подрывную деятельность путем шпионажа, диверсий, террора, создания паники. Многие агенты переправлялись на нашу территорию еще до начала войны. Благодаря реорганизации системы внутренней безопасности органам обеспечения внутренней безопасности удалось сдержать недовольство населения в связи с трудностями войны, осуществлять контроль над недовольными, не допустить широкого распространения немецкой пропаганды, предотвратить значительное количество диверсионных и иных преступных актов.

В период Великой Отечественной войны была создана правовая база функционирования органов внутренних дел, способствующая обеспечению правопорядка. В условиях военного времени требовались нормативные акты, существенно ограничивающие права и свободы граждан. Необходимо было усиливать борьбу с преступлениями в сфере распределения продовольствия, посягающими на обороноспособность страны.

Повышалась уголовная ответственность за хищения социалистической собственности, нарушение законов о трудовых мобилизациях, за воинские и другие преступления. Значительно расширилась сфера подсудности военных трибуналов.

Правовой режим обеспечения правопорядка во время войны менялся исходя из специфики ситуации. На состояние преступности оказывали воздействие такие факторы военного времени, как: доступность получения оружия в условиях прифронтовой полосы, ослабление социального контроля, большие миграционные потоки. Особенно в условиях блокады Ленинграда, возросла беспризорность и безнадзорность детей, что во многом обусловило рост преступности несовершеннолетних.

Появились новые виды преступлений, например, распространение провокационных слухов, мародерство. Проблемы обеспечения безопасности требовали мобилизации всех внутренних ресурсов, ограничение свободы передвижения, свободы слова, обеспечение контроля над продовольствием. Объективно произошло перераспределение властных функций в пользу военно-репрессивных органов.

НКВД, прокуратура, суды перестроили свою работу для оперативного реагирования на приказы вышестоящего руководства, усиления контроля за населением.

В сложных условиях войны органы внутренних дел в целом успешно вели борьбу с преступностью, что способствовало достижению победы.

Ленинградская милиция, совместно и во взаимодействии с войсками НКВД, органами государственной безопасности при широкой опоре на общественность решали различные задачи для обеспечения правопорядка в прифронтовой полосе и в блокированном городе. В условиях военного времени принципиальное положение имеют: сохранение и контроль за распределением продовольственных запасов, эффективная борьба со спекуляцией.

Необходимость, с одной стороны, обеспечивать население информацией, иметь систему доведения до людей распоряжений и приказов управляющего центра, а с другой – не допускать паники, распространения провокационных слухов, и обоснованными представляются определенные ограничения свободы слова. Следовало активно бороться с пропагандой противника, вести контрпропаганду.

Большое значение в условиях военного времени приобретали нехарактерные для органов НКВД в мирный период функции: обеспечение МПВО, свето-

маскировки зданий, эвакуация населения, борьба с вражескими лазутчиками, осуществления заботы о беспризорных детях. Необходимо осуществлять регулярные обходы жилых кварталов, вводить особый режим охраны важных объектов жизнеобеспечения.

Кроме того, перед органами внутренних дел стояли и другие задачи: подбор ослабевших граждан, охрана продовольственных магазинов, организация охраны имущества и жилого фонда, оставленного эвакуированными. Необходимо было организовать заградительные линии с целью воспрепятствовать проникновению шпионов и диверсантов, дезертирству, осуществлять патрулирование особенно в ночное время. Сотрудники органов внутренней дел занимались организацией групп самозащиты и противопожарной обороны.

Контроль за передвижением населения, установлением комендантского часа были жизненно необходимы в период войны для обеспечения внутренней безопасности как отдельных городов, так и всего СССР.

В функционировании органов внутренних дел Ленинграда с первых дней войны определились следующие основные направления: во-первых, участие подразделений милиции в боевых действиях в составе регулярных частей армии и истребительных батальонов; во-вторых, работа органов внутренних дел в условиях осажденного города по обеспечению правопорядка, распределению продовольствия, борьбе с криминальной преступностью, бандитизмом и мародерством.

На становление и развитие правового режима системы внутренней безопасности оказали влияние многие проблемы, в том числе и проблемы во взаимоотношениях между государством и обществом, вопросы дефицита ресурсов в период войны.

В условиях войны практически невозможно воплощать в законодательстве принципы демократии, признания и обеспечения государством прав и свобод человека и гражданина, соблюдения всех юридических гарантий и процедур правозащиты мирного времени, поэтому принимались предельно жесткие нормативные правовые акты, но они были жизненно необходимы в этот период для эффективного функционирования органов НКВД и как следствие явились правовой основой обеспечения внутренней безопасности государства.

Действующая ныне в России модель обеспечения режима внутренней безопасности сама по себе противоречива и требует дальнейшего совершенствования. Факторы, которые препятствуют процессу обеспечения внутренней безопасности, имеют не только объективный, но и субъективный характер. Устранение такого рода факторов, создание действенного механизма функционирования органов внутренних дел и внутренних войск в чрезвычайных условиях являются необходимым в настоящее время. Нужно заранее готовить правовую базу для их функционирования в особых условиях войны, соответствующие планы действий, а также информировать население о возможных действиях в этот период. Следует подготовить Федеральный Закон «О правовом режиме обеспечения безопасности населения городов в период военных действий», который бы соответствовал Федеральному Закону № 35-ФЗ от 6 марта 2006 г. «О противодействии терроризму».

Реализация концепции внутренней безопасности потребует совершенствования правовых основ организации и деятельности правоохранительных органов и активизации функционирования правовых институтов.

© Бантюков И. Б., 2016

© Горелов С. А., 2016

## **ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ В ПЕРИОД ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ**

Великая Отечественная война сыграла важную роль в жизни нашей страны. Но существовали также те лица, которые охраняли жизнь и спокойствие граждан за пределами передовой. Данная обязанность была возложена на сотрудников милиции.

В период Великой Отечественной войны милиционеры ловили дезертиров (большая часть которых совершали преступления), мародеров, лиц распространявших провокационные слухи и т. д.

Мужчин отправляли на фронт, в ряды милиции потянулись женщины, которые успешно справлялись с работой участковых уполномоченных, рядовых милиционеров, на должностях в аппарате уголовного розыска и борьбы с хищениями.

Сотрудники милиции активно принимали участие в эвакуации детей из населенных пунктов, над которыми нависала угроза захвата врагом. Беспризорных детей заносили в картотеку и при возможности передавали родителям с проведением профилактической беседы, при отсутствии родителей, дети передавались в специализированные учреждения. Необходимая опека над детьми осталась и в наше время. Это делалось для того, чтобы они не свернули с правильного пути и не пополнили ряды преступников.

Особая роль доблестных сотрудников правопорядка состояла в выявлении диверсантов и шпионов. Проводились операции по проверке документов в поездах, на улицах, жилых домах. Тяжелое время не снимало груз ответственности, правонарушители не дремали, а особенно проявляли свою дерзость и неуважение к государственному устройю. Боролись на линии огня: на фронте и на улицах населенных пунктов.

Не все выдерживали тягости несения военной службы в военные годы. Так, в период Великой Отечественной войны за дезертирство по п. 7–10 ст. 193 УК РСФСР предусматривался расстрел с конфискацией имущества. В книге Д. М. Дегтева и М. В. Зефирова «Все для фронта? Как на самом деле ковалась победа» указаны данные о том, что в период Великой Отечественной войны дезертиров было 1,7 млн человек, уклонялось – 2,5 млн человек, в частности, приведен пример дезертирства 1 июля 1941 г. новобранцем, покинувшим военный эшелон на Оренбургской железной дороге<sup>1</sup>.

В период с 20 октября 1941 г. по 1 мая 1942 г. работниками комендатур, комендантскими патрулями и сотрудниками милиции за дезертирство было задержано 9406 человек. Милицией Чувашии с начала Великой Отечественной войны и до 25 октября 1942 г. было задержано 1532 дезертира. В 1944 г. при проверке документов, было задержано 569 дезертиров<sup>2</sup>.

Сообщалось о выявлении 2 дезертиров в апреле 1943 г. В узбекской деревне при осмотре хлева милиционерами был обнаружен дезертир, который вернулся в баранью шкуру и спрятался в стаде баранов. Недалеко от места обнаружения был пойман еще один дезертир Инаимов, скрывавшийся более года от представителей власти в гнезде аиста.

---

\* *Алешина-Алексеева Екатерина Николаевна* – преподаватель кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России.

Тяжелей была работа сотрудников полиции по борьбе с организованными бандами. Так, в Саратове не могли справиться с бандой Луговского-Бизяева до 1943 г., состоявшей из 12 человек и совершавшей на протяжении двух лет убийства и налеты на государственные учреждения и магазины.

Известна судьба вора-рецидивиста Размахова, осужденного в мае 1943 г. на 10 лет с отсрочкой наказания. В связи с тем, что остро нуждались в людях на фронте, Размахов был отправлен искупить свою вину в действующую армию, откуда он сбежал. Его поймали и в июле 1943 г. повторно осудили и направили в армию. Он опять сбежал. В сентябре 1943 г. сотрудники милиции его вновь задержали и направили к прокурору военного гарнизона г. Горький. Его направили в штрафную роту на 3 месяца, откуда он вновь сбежал и организовал банду. В 1944 г. Размахова ловят и отправляют к военному прокурору. Но Размахову удается сбежать.

В июле–сентябре 1944 г. органы НКВД, НКГБ, прокуратуры, а также «Смерш» провели масштабную операцию по выявлению дезертиров. В результате по всей стране были арестованы в общей сложности 87 923 дезертира<sup>3</sup>.

За весь период Великой Отечественной войны число дезертиров из рядов Красной Армии составило 1,7 млн человек. По данной статистике только 376,3 чел., а 212,4 тыс. из числа объявленных в розыск, так найти и наказать за их преступление не удалось<sup>4</sup>.

Сегодня после 70-й годовщины окончания Великой Отечественной войны, вспоминают мужество и патриотизм, с которым сотрудники полиции исполняли свой долг перед Родиной. Имена многих из них будут сохранены в летописях истории и государства, и правоохранительных органов.

© Алешина-Алексеева Е. Н., 2016

<sup>1</sup> Дегтев Д. М., Зефирова М. В. Все для фронта? Как на самом деле ковалась победа. М., 2009. С. 186.

<sup>2</sup> Ради жизни на земле: Сборник // Администрация Красносельского района Санкт-Петербурга / Под ред. В. В. Фролова. СПб., 2009. С. 150–151.

<sup>3</sup> Дегтев Д. М., Зефирова М. В. Все для фронта? Как на самом деле ковалась победа. С. 186–190.

<sup>4</sup> Там же.

*А. В. Панфилец\**

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПРАВЛЕНИЯ МИЛИЦИИ УНКВД СССР ПО ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФОРМИРОВАНИЯМИ БЛОКАДНОГО ЛЕНИНГРАДА ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА**

В связи с участием сотрудников милиции в боевых действиях по обороне Ленинграда во время Великой Отечественной войны, а также в диверсионных, истребительных и партизанских отрядах, в Управлении милиции УНКВД СССР по Ленинградской области образовался как численный, так и качественный некомплект. Так, некомплект по состоянию уже на 2 июля 1941 г. составлял 462 единицы<sup>1</sup>. Выход из этого нелегкого положения для Ленинградской городской милиции был в широком привлечение трудоспособного населения к несению службы в милицейских подразделениях.

Еще до блокады, на основании решения Ленинградского горкома ВКП(б)

\* Панфилец Александр Владимирович – доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

от 9 августа 1941 г. и решения горкома ВЛКСМ от 26 августа 1941 г., начальник Управления милиции Ленинграда Е. С. Грушко своим приказанием от 5 сентября 1941 г. за № 100 с «Об организации комсомольского полка по охране революционного порядка в городе Ленинграде» велел сформировать комсомольский полк по охране общественного порядка в городе<sup>2</sup>. На полк возлагались следующие задачи: оказание помощи отделениям милиции по охране укреплений полевого типа и траншей; по контролю за соблюдением правил светомаскировки; несением охраны домов группами самозащиты; работой групп противопожарной охраны; по обеспечению общественного порядка в городе, а также помощи в других оперативных заданиях<sup>3</sup>. Дальнейшее комплектование полка и его становление происходило уже в условиях блокады. Оно осуществлялось районными комитетами ВЛКСМ. Каждого комсомольца, направляемого в полк, должны были персонально утверждать на бюро райкома ВЛКСМ, но жизнь вносила свои коррективы – часто утверждали списками.

Возглавляли полк: командир полка, комиссар и начальник штаба. В течение сентября 1941 г. при каждом из 36-ти отделений ЛГМ была сформирована рота комсомольского полка численностью 75–120 человек. Каждая рота состояла из трех взводов согласно патрульным сменам<sup>4</sup>.

Командирами рот комсомольского полка были назначены заместители начальников отделений ЛГМ по службе. Командиров взводов подбирали из сержантского и рядового состава милиции и назначали приказами по управлению. Политруков взводов по представлению райкомов ВЛКСМ утверждал горком комсомола. Отбирали их из числа лучших работников предприятий, организаций и учреждений, а также сотрудников аппаратов райкомов комсомола. Уже со второй декады сентября 1941 г. ежедневно 900 бойцов-комсомольцев полка в свободное от работы время патрулировали по городу<sup>5</sup>. В самом начале формирования полка его общая численность составила 2160 человек<sup>6</sup>.

Для руководства комсомольским полком были выделены кадровые сотрудники милиции, имеющие навыки работы с молодежью. Командирами комсомольского полка в разное время являлись:

– с 5 сентября по 12 сентября 1941 г. – Гвоздарев Алексей Петрович, старший эксперт 4 отделения НТО УМ, лейтенант милиции, 1912 г.р., член ВКП(б), образование среднее, с 1937 г. по 1938 г. работал заведующим отделом РК ВЛКСМ Дзержинского района г. Ленинграда. Благодаря своему опыту комсомольской работы, ему в начальный период комплектования полка удалось в кратчайшие сроки подобрать руководящий состав полка, рот, взводов и приступить к его организационному оформлению. Затем по указанию командования он был направлен в распоряжение начальника разведотдела УНКВД ЛО тов. Кожевникова, где занимался вербовкой и переброской агентов, а также партизанских групп в тыл врага<sup>7</sup>;

– с 13 сентября 1941 г. по 21 января 1942 г. – Сорокин Михаил Дмитриевич, помощник начальника Центрального адресного бюро паспортно-регистрационного отдела УМ города, младший лейтенант милиции, 1907 г. рождения, член ВКП(б), образование низшее. Он продолжил комплектование и формирование комсомольского полка. Совместно с командирами рот подобрал здания для расположения подразделений полка, организовал обучение бойцов основам милицейской службы. При этом главное внимание уделялось стрелковой и служебно-правовой подготовке личного состава. Бойцам комсомольского полка, идущим на оперативные задания, выдавалось огнестрельное и холодное оружие, они уже знали обязанности и права Рабоче-Крестьянской милиции, правила применения оружия. В связи с большой служебной нагрузкой в Цен-

тральном адресном бюро, в январе 1942 г. М. Д. Сорокин был освобожден от занимаемой должности командира полка. Его вклад в боеспособность полка трудно переоценить. Практически под его руководством прошло основное обучение и постановка в строй бойцов полка<sup>8</sup>;

– с 22 января по 10 июня 1942 г. – Бычков Виктор Павлович, начальник 6 отделения отдела уголовного розыска Управления милиции Ленинграда, лейтенант милиции, 1909 г. р., член ВКП(б), образование незаконченное среднее. В характеристике В. П. Бычкова от 14 февраля 1942 г. отмечалось, что он «... политически развит, активно участвует в партийно-общественной жизни, является членом агитколлектива, ... Совета «Динамо» и капитаном футбольной команды городского уголовного розыска, в данное время назначен командиром комсомольского полка при Управлении милиции. Пользуется заслуженным авторитетом среди подчиненных и товарищей по работе». Являясь одним из руководителей городского уголовного розыска, В. П. Бычков способствовал обучению наиболее способных бойцов полка оперативным методам работы и привлечению их к выполнению задач оперативного характера<sup>9</sup>.

За весь период существования комсомольского полка по охране правопорядка в Ленинграде городской комитет ВЛКСМ на должность комиссара утвердил поочередно двух кандидатов:

– с 26 августа 1941 г. по 12 января 1942 г. – Чиркова Александра Александровича, первого секретаря Володарского (ныне Невского) РК ВЛКСМ, что способствовало скорейшему укомплектованию полка личным составом и достаточно высокому уровню идеологической работы с ним. (В сборнике «Дела и люди Ленинградской милиции» на с. 261 неверно указаны инициалы Чиркова, как «Н. И.». Это ошибка. Автор лично встречался с А. А. Чирковым, который до сих пор жив, здоров и проживает в Санкт-Петербурге. Это также подтверждается и документами, хранящимися в архиве ИЦ ГУВД СПб и ЛО<sup>10</sup>);

– с 22 января по 10 июня 1942 г. – Тимофеева Ивана Тимофеевича дежурного уполномоченного Кронштадтского городского отделения милиции, сержанта милиции.

Оба комиссара полка смогли в непростых условиях блокады сплотить бойцов для выполнения поставленных оперативно-служебных задач, организовать их быт и досуг<sup>11</sup>.

Единственным бессменным в составе командования полка, практически на весь период его деятельности, был начальник штаба: с 5 сентября 1941 г. по 10 июня 1942 г. – Денисовский Иван Сергеевич, старший инспектор отдела службы и боевой подготовки Управления милиции, младший лейтенант милиции, 1910 г. р., член ВКП(б), образование 7 классов. В его аттестации за декабрь 1942 г. отмечалось, что «... в отделе службы и боевой подготовки УМ с 1937 г. возглавляет работу по организации членов бригад содействия милиции (БСМ) в отделениях ЛГМ. Хорошо справлялся с обязанностями начальника штаба комсомольского полка, организованного для усиления охраны общественного порядка в Ленинграде». Он наладил четкую координацию всех рот и взводов, разрабатывал и проводил операции, облавы, личным примером учил молодых бойцов не бояться обстрелов и бандитов<sup>12</sup>.

Штаб полка размещался в здании городского управления милиции на площади Урицкого, 6–8 (ныне Дворцовая площадь). Суточная отчетность о проделанной работе проходила через отдел службы и боевой подготовки УМ вместе с периодической информацией военного отдела Ленинградского ГК ВЛКСМ. Для связи с горкомом комсомола, ротами при отделениях ЛГМ ис-

пользовались телефонные линии управления и отделений милиции, связные, велосипедисты, а также пешие посыльные<sup>13</sup>.

Таким образом, создав совместно с горкомами партии и комсомола комсомольский полк по охране революционного порядка в гор. Ленинграде, руководство Управления милиции и УНКВД в значительной мере ликвидировали сначала численный некомплект, а затем, по мере подготовки бойцов к милицмейской службе, и качественный. Уже 22 октября 1942 г. начальник Управления милиции в своем приказе № 123 отметил, что: «... организация при УМ комсомольского полка вполне себя оправдала». В этом же приказе в обязанности начальников отделений ЛГМ вменялось: «... взять под личное наблюдение работу комсомольских соединений... Обеспечить расстановку сил каждого соединения соответственно индивидуальным качествам и способностям бойцов. Систематически инструктировать наряды перед направлением на посты и по оперативным заданиям... организовать специальные занятия с бойцами комсомольского полка по ознакомлению их с элементарными положениями УК и УПК, действующими решениями Ленсовета ..., а также провести ускоренный курс стрелковой подготовки»<sup>14</sup>.

После прикомандирования к Ленинградской милиции минимально необходимого количества милицмейских сотрудников из тыловых областей страны, комсомольский полк был расформирован, а личный состав, способный к службе, прежде всего по возрасту, был зачислен в различные подразделения Управления милиции<sup>15</sup>.

Взаимодействие государственных органов, в данном случае Управления милиции УНКВД СССР по Ленинградской области, и институтов гражданского общества, комсомола и трудовых коллективов, по реализации правоохранительной функции государства во время фашистской блокады Ленинграда, дало возможность обеспечить общественный порядок в самые тяжелые месяцы блокады города-фронта.

© Панфилец А. В., 2016

<sup>1</sup> Отдел архивной информации Информационного центра ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее – ОАИ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО). Ф. 1. Оп. 1. Д. 81. Л. 142.

<sup>2</sup> Там же. Д. 82. Л. 130.

<sup>3</sup> См.: *Подвиг* сотрудников органов внутренних дел при обороне Ленинграда. 1941–1944. СПб., 1995. С. 102.

<sup>4</sup> См.: *Панфилец А. В.* Комсомольский полк по охране порядка в блокадном Ленинграде // *МВД России – 200 лет.* СПб., 1998. С. 203.

<sup>5</sup> См.: *Милянкова С. А.* Комсомольский полк блокадного Ленинграда // *Архив КЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО.* Ф. 1. Д. 9. С. 3.

<sup>6</sup> См.: *Дементьев В.* Молодежь на защите Ленинграда. Л., 1961, С. 169; *Карасев А. В.* Ленинградцы в годы блокады. 1941–1943. М., 1959. С. 155.

<sup>7</sup> ОАИ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 3. Д. 115 662. Л. 1–8.

<sup>8</sup> Там же. Д. 85 954. Л. 3–14, 20–36.

<sup>9</sup> ОАИ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 3. Д. 71 322. Л. 3–7, 107–108; Там же. Ф. 1. Оп. 1. Д. 87. Л. 44.

<sup>10</sup> Там же. Ф. 1. Оп. 1. Д. 87. Л. 44.

<sup>11</sup> *Панфилец А. В.* Ленинградская милиция в годы блокады (сентябрь 1941 г. – январь 1944 г.): Дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2000. С. 57–58.

<sup>12</sup> ОАИ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 1. Оп. Д. 87 294. С. 2–9, 20–21.

<sup>13</sup> Там же. Д. 80. Л. 87–88.

<sup>14</sup> ОАИ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 80. С. 87–88.

<sup>15</sup> См.: *Филатов В. П.* Ленинградская милиция в период обороны города 1941–1944. М., 1965. С. 19, 31.

## ИСТРЕБИТЕЛЬНЫЕ БАТАЛЬОНЫ НКВД В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

Существенную помощь Красной Армии в годы Великой Отечественной войны оказывали истребительные подразделения НКВД СССР, созданные на основании постановлений СНК СССР от 24 июня 1941 г. «Об охране предприятий и учреждений и создании истребительных батальонов» и «О мероприятиях по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника в прифронтовой полосе».

Первое постановление обязывало государственные органы обеспечить безопасность работы оборонных объектов и определяло истребительным батальонам следующие задачи: охрана тыла действующей армии и борьба с парашютистами и диверсантами в прифронтовой полосе; оказание помощи органам НКВД в пресечении провокационных, панических слухов, борьбе с распространением вражеских листовок, пресечение возможных антисоветских выступлений и террористических актов; участие в усиленном патрулировании и оказании помощи органам милиции в поддержании общественного порядка во время налетов вражеской авиации на населенные пункты, промышленные предприятия и другие объекты народного хозяйства<sup>1</sup>.

Во исполнение второго постановления нарком внутренних дел СССР 25 июня 1941 г. издал приказ об организации при городских и районных органах НКВД истребительных батальонов по борьбе с парашютными десантами и диверсантами противника численностью в 100–200 чел. каждый. Эти подразделения комплектовались проверенными, смелыми, самоотверженными, способными владеть оружием коммунистами, комсомольцами, советскими активистами без отрыва их от постоянной работы.

Начальниками истребительных батальонов назначались боевые оперативные работники НКВД. Каждый истребительный батальон был вооружен двумя ручными пулеметами, винтовками, револьверами, необходимыми боеприпасами и гранатами. Батальонам предоставлялось право использования в целях выполнения поставленных задач всех видов местного транспорта и связи.

Приказом НКВД СССР № 00905 от 2 сентября 1941 г. истребительным батальонам были уточнены задачи по борьбе с возможными контрреволюционными выступлениями и по оказанию содействия органам милиции в поддержании общественного порядка во время воздушных тревог<sup>2</sup>.

По данным, приведенным С. В. Биленко, уже к концу июля 1941 г. вдоль всего советско-германского фронта действовало 1775 истребительных батальонов, насчитывавших 328 тыс. бойцов<sup>3</sup>. Только органами УНКВД г. Москвы и Московской области к этому времени было создано 87 подразделений численностью 28 500 чел. Для укомплектования должностей начальствующего состава в истребительные батальоны было направлено 685 офицеров войск НКВД<sup>4</sup>.

Большинство бойцов не имело военной подготовки. Поэтому в целях повышения качества обучения личного состава истребительных батальонов часть бойцов решением городских комитетов обороны переводилась на казарменное положение.

---

\* Лысенков Сергей Геннадьевич – профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского военного института внутренних войск МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

В начальном периоде войны наскоро созданные, недостаточно обученные и плохо вооруженные истребительные батальоны помимо борьбы с парашютными десантами и диверсантами втягивались в ожесточенные оборонительные бои с наступавшим противником, пытаясь сдержать его до подхода регулярных частей Красной Армии. Для отпора врагу там, где это было возможно, разрозненные батальоны объединялись в сводные отряды или вливались в части народного ополчения. По мере отступления истребительные батальоны переходили к партизанским методам вооруженной борьбы, либо распускались.

В прифронтовых городах из бойцов истребительных батальонов, физически крепких, подготовленных в военном отношении, преданных и проверенных, но по каким-либо причинам не подлежащих призыву в действующую армию, формировались разведывательно-диверсионные группы и велась их подготовка к работе в тылу врага.

Правовым основанием для такого вида деятельности истребительных батальонов, явно не соответствовавшей первоначально установленному их предназначению, послужила директива СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июля 1941 г., которая требовала: «В занятых врагом районах создавать партизанские отряды и диверсионные группы для борьбы с частями вражеской армии, для разжигания партизанской войны всюду и везде, для взрыва мостов, дорог, порчи телефонной и телеграфной связи, поджога складов и т. д. В захваченных районах создавать невыносимые условия для врага и всех его пособников, преследовать и уничтожать их на каждом шагу, срывать все их мероприятия»<sup>5</sup>.

В отличие от партизанских отрядов, разведывательно-диверсионные группы истребительных подразделений формировались не на оккупированной территории, а в советском тылу и направлялись через линию фронта с конкретными заданиями. Например, после объявления Москвы на осадном положении, столичное УНКВД сформировало 25 декабря 1941 г. истребительный мотострелковый полк в составе четырех батальонов численностью 1914 чел. В отчете УНКВД о разведывательно-диверсионной деятельности истребительных подразделений с начала войны по февраль 1942 г. указывалось: «С 15.11.41 г. началась выброска в тыл противника истребительных групп с задачами: 1. Истребление живой силы врага. 2. Диверсионные действия на дорогах и базах противника. 3. Сожжение укрепленных населенных пунктов врага. 4. Уничтожение складов и баз горючего, техники... Было подготовлено 377 истребительных групп численностью 7947 чел., переброшено в тыл противника 5 836 чел.»<sup>6</sup>

Несмотря на трудности, сложившиеся к концу 1941 г. со снабжением Красной Армии стрелковым оружием, боеприпасами, продовольствием и обмундированием, НКВД изыскал возможность экипировать личный состав истребительных групп всем необходимым для выполнения задач в тылу противника. По нормам, установленным командованием, каждый боец, отправлявшийся на задание, имел: вооружение – винтовку с 60-ю патронами или автомат с тремя магазинами, одну ручную и две противотанковых гранаты, 4 бутылки с горючей смесью, две термитных шашки; продовольствие на 6 суток – 2 400 г сухарей, по 600 г корейки и колбасы, 1 200 г каши, 200 г сахара, 250 г спирта, 2 пачки махорки, а также 2 коробки спичек<sup>7</sup>.

В местностях, освобожденных от оккупантов, истребительные подразделения создавались повторно. Их состав в различных городах и районах был не одинаков и зависел от численности трудоспособного населения, удаленности района от фронта, наличия охраняемых объектов и других факторов.

Повторно созданные истребительные подразделения продолжали выполнять прежнюю задачу – бороться с парашютистами и диверсантами. Вместе с тем перед ними были поставлены новые задачи: участие в розыске скрывавшихся солдат и офицеров противника, пособников врага и изменников Родины; участие в разминировании местности; сбор трофейного оружия на полях боев и изъятие его у местного населения, а также другие задачи, связанные с ликвидацией последствий немецкой оккупации<sup>8</sup>.

Анализ документов военного времени приводит к выводу о том, что истребительные батальоны НКВД были одними из первых иррегулярных вооруженных формирований, созданных для обеспечения безопасности советского тыла в условиях начавшейся войны и поддержания режима военного положения в прифронтовых областях. В дальнейшем их функции расширились постановкой задач проведения разведывательно-диверсионной работы в тылу противника и ликвидации последствий немецко-фашистской оккупации в освобожденных районах.

© Лысенков С. Г., 2016

<sup>1</sup> СССР в Великой Отечественной войне. 1941–1945. Хроника. М., 1970. С. 17.

<sup>2</sup> Российский государственный архив социально-политической истории (далее – РГАСПИ). Ф. 69. Оп. 1. Д. 59. Л. 9.

<sup>3</sup> *Биленко С. В.* На охране тыла страны: истребительные батальоны и полки в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. М., 1988. С. 247.

<sup>4</sup> РГАСПИ. Ф. 69. Оп. 1. Д. 59. Л. 6, 13.

<sup>5</sup> КПСС о Вооруженных Силах Советского Союза. Документы 1917–1968. М., 1969. С. 300.

<sup>6</sup> РГАСПИ. Ф. 69. Оп. 1. Д. 59. Л. 18, 20.

<sup>7</sup> *Биленко С. В.* На охране тыла страны: истребительные батальоны и полки в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. С. 25.

<sup>8</sup> Там же. С. 38.

*Е. А. Игнатьев\**

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЙСК НКВД СССР В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ**

К началу Великой Отечественной войны система военного снабжения войск НКВД представляла собой взаимосвязанные органы снабжения и состояла из Главного управления военного снабжения НКВД СССР, окружных управлений военного снабжения НКВД СССР, отделов материально-технического обеспечения главных управлений войск НКВД СССР, отделов материально-технического обеспечения соединений войск НКВД СССР и отделов материально-технического обеспечения воинских частей НКВД СССР. Продовольственное обеспечение личного состава войск НКВД осуществлялось на основании «Положения по продовольственному и фуражному снабжению войск НКВД», введенного в действие приказом НКВД СССР от 19 ноября 1939 г. № 780. Для хранения каждая войсковая часть, ведущая самостоятельное хозяйство, должна была иметь следующие хранилища: ледник, овощехранилище, навесы или закрытые помещения для хранения сена и соломы; амбары для хранения зернофуража; хранилища для остальных продуктов, помещения для хра-

\* *Игнатьев Евгений Анатольевич* – адъюнкт кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского военного института внутренних войск МВД России.

нения тары.<sup>1</sup> Прикрепление воинских частей НКВД к армейским продфуражным складам осуществлялось на основании распоряжения командования фронтов (армий, соединений) Красной армии по продовольственным аттестатам на списочную численность, но не более штатной численности. Выдача продовольствия осуществлялась по чековым требованиям в соответствии с нормами снабжения и представленными командирами воинских частей (соединений) данными о численности личного состава. Воинские части НКВД, ведущие боевые действия в составе армейских соединений, прикреплялись на довольствие к их органам снабжения и обеспечивались в порядке, установленном в соответствии с приказом НКО СССР от 22 сентября 1941 г. № 313<sup>2</sup>. Обеспечение воинских частей НКВД, осуществляющих охрану тыла действующих армий, организовывалось органами снабжения управления войск НКВД по охране тыла фронта через довольствующие органы Красной армии. Механизм постановки воинских частей на довольствие был разработан в «Положении о войсках НКВД, охраняющих тыл действующей Красной армии» от 28 апреля 1942 г.: окружное управление военного снабжения НКВД представляло заявку в органы снабжения РККА на обеспечение конкретных воинских частей НКВД; части НКВД, согласно аттестатам, прикреплялись на снабжение к довольствующим органам РККА; довольствующие органы РККА сводные данные за отчетный период снабжения представляли в центральные органы снабжения, последние выставляли счета в управление военного снабжения НКВД для проведения взаиморасчетов. В годы войны воинские части НКВД продовольствием обеспечивались согласно нормам довольствия, утвержденным ГКО СССР для Вооруженных Сил (единых для войск НКВД и Красной армии). В начале войны руководствовались нормами суточного довольствия, утвержденными постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 15 мая 1941 г. № 1357-551сс (в войсках НКВД данные нормы были введены в действие с июля 1941 г. приказом НКВД от 25 июня 1941 г. № 593)<sup>3</sup>. С началом войны продовольственные возможности СССР резко сократились, так как из западных областей страны не удалось вывезти значительную часть (более 70 %) мобилизационных запасов. В 1941–1942 гг. страна лишилась почти половины посевных площадей. На фронт была мобилизована большая часть сельского трудоспособного мужского населения и техники. Все это вело к сокращению урожаев. В результате пришлось урезать прежние нормы довольствия. Новые нормы продовольственного снабжения Вооруженных Сил были установлены 12 сентября 1941 г. (введены в действие в войсках НКВД приказом от 11 мая 1942 г. № 250 на основании постановления ГКО СССР № 663сс)<sup>4</sup>. Как и до войны, основу рациона составляли хлеб, крупы и макароны, картофель и овощи, мясо и рыба, а также чай, сахар, соль, приправы и специи (томат-паста, перец, лавровый лист, уксус, горчица). Среднему и высшему начальствующему составу действующей армии к установленной норме выдавались дополнительные продукты. Данные нормы действовали на протяжении всего периода Великой Отечественной войны. По нормам питания в зависимости от близости к передовой предусматривалось разделение военнослужащих на четыре категории (в войсках НКВД 3 категории), соответственно и норма довольствия была различной. Категории продовольственного довольствия личного состава войск НКВД определялись следующим порядком: первая категория – для рядового и начальствующего состава войск НКВД, входящих в действующую армию, рядового и младшего начальствующего состава пограничных войск, а также 1-й и 2-й дивизий особого назначения; вторая категория – для конвойных, внутренних войск и войск по охране железных дорог, частей МПВО, не входящих в состав действующей армии; третья категория – для

войск по охране особо важных предприятий промышленности, не входящих в состав действующей армии, строительных частей, обслуживающего рядового и младшего начальствующего состава школ, курсов войск НКВД и строевых частей милиции, находящихся на казарменном положении, военизированной охраны ГУЛАГа, рядового и младшего начальствующего состава штабов соединений, управлений, учреждений и заведений, пользующихся правом получения продовольственного пайка, таможенных работников и семей начальствующего состава отдаленных округов. Начальствующему составу частей (кроме штабов соединений) пограничных войск, войск по охране железных дорог всех округов, а также внутренних, конвойных войск и войск по охране особо важных предприятий промышленности, расположенных на Колыме, Сахалине, Камчатке и Памире, разрешалась выдача красноармейских пайков за плату. Начальствующему составу войск НКВД, находящемуся в действующей армии, дополнительно к основному пайку бесплатно выдавалось (в сутки на одного человека) масло сливочное (40 г), печенье (20 г), рыбные консервы (50 г), папиросы (25 шт.) или табак (25 г), спички (10 коробок в месяц). Кроме того, начальствующий состав, не участвующий в боевых действиях, зачислялся на котловое довольствие за плату во время нахождения на казарменном положении, при сопровождении грузов и эшелонов с заключенными, в оперативных командировках и караулах в составе частей и подразделений и в период учебных сборов<sup>5</sup>. Кроме основных норм довольствия, существовала вегетарианская норма, по которой предписывалось довольствоваться весь личный состав войск НКВД и приданный контингент соответственно нормам и видам войск один раз в неделю. По этой норме исключалась выдача мяса и рыбы, зато увеличивалась норма выдачи круп. Личному составу войск НКВД, несущему службу в горных районах на высоте свыше 1500 м над уровнем моря, выдавалось дополнительно к основному пайку 50 г мяскопченостей, 100 г хлеба пшеничного 96 % помола и 25 г сахара в сутки на одного человека. В районах, неблагоприятных по цинготным заболеваниям, а также в период недостатка свежих овощей, выдавалось всему личному составу войск по одной дозе витамина «С» в сутки на человека. В районах дислокации частей с наличием плохой по вкусу воды отпускался клюквенный экстракт по 2 г в сутки на человека. По продовольственной службе также была установлена норма выдачи мыла на банно-прачечное обслуживание. На одного человека в месяц было положено выдавать (кроме туалетных надобностей): на стирку белья – 175 г; на мытье в бане (из расчета 4 бани в месяц по 35 г на баню) – 140 г; на загрязненные работы – 20 г. Установленные нормы довольствия в течение войны не пересматривались, но дополнялись. Так, некурящим военным стали выдавать по 200 г шоколада или 300 г конфет или 300 г сахара в месяц взамен табачного довольствия. В соответствии с постановлением ГКО от 3 апреля 1943 г. с 1 сентября 1943 г. военным-женщинам войск НКВД дополнительно к нормам пайков выдавали 100 г мыла на человека в месяц. Несмотря на трудности начального периода войны, связанные с внезапным нападением фашистско-немецких захватчиков, захватом и уничтожением значительных материальных ресурсов, разрушением коммуникаций, инфраструктуры, фабрик и заводов, вопросы снабжения войск НКВД всегда имели первостепенное значение. Руководство страны принимало исчерпывающие меры по бесперебойному снабжению войск НКВД продовольствием. Осуществлялся контроль за его использованием, своевременно решались возникающие проблемы, что, в конечном счете, обеспечивало приближение победы над врагом.

© Игнатьев Е. А., 2016

<sup>1</sup> *Алексеев А. Е.* Внутренние войска в годы Великой Отечественной войны (1941–1945). СПб., 1995. С. 13.

<sup>2</sup> *Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938–1961 гг.* М., 1961. С. 351.

<sup>3</sup> *Лысенков С. Г.* Правовой статус военнослужащих в период Великой Отечественной войны. М., 2010. С. 105–109.

<sup>4</sup> *Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938–1961 гг.* С. 351.

<sup>5</sup> *Лысенков С. Г.* Правовой статус военнослужащих в период Великой Отечественной войны. С. 105–109.

*О. В. Григорьев\**

*А. В. Кольчевский\*\**

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЕННЫХ ТРИБУНАЛОВ В НАЧАЛЬНЫЙ ПЕРИОД ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ**

В первый же день войны, 22 июня 1941 г., Президиумом Верховного Совета СССР был принят Указ «О военном положении». В соответствии с ним вводилось военное положение на территории ряда республик и областей, подлежали мобилизации военнообязанные 1905–1918 г. р. 30 июня 1941 г. был создан Государственный комитет обороны, в котором была сосредоточена вся полнота власти в государстве. В соответствии с требованиями военного времени, была проведена перестройка работы всех звеньев государственного аппарата, в том числе и судебных органов.

Перестройка государственного аппарата на военный лад не могла не коснуться и военно-судебной системы. В первый день войны Президиумом Верховного Совета СССР было утверждено «Положение о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий»<sup>1</sup>. В соответствии со ст. 7 Указа «О военном положении», в местностях, объявленных на военном положении, в подсудность военных трибуналов передавались все дела о преступлениях, направленных против обороны, общественного порядка и государственной безопасности. В частности, согласно ст. 7, в подсудность трибуналов перешли дела: о разбое, об умышленных убийствах, о насильственном освобождении из-под стражи, об уклонении от исполнения всеобщей воинской обязанности. По ст. 9 Указа, приговоры военных трибуналов не подлежали кассационному обжалованию и могли быть отменены или изменены лишь в порядке надзора. «Вынужденное, но вполне оправдавшее себя изменение порядка обжалования и опротестования приговоров нельзя рассматривать как ослабление, а тем более как устранение гарантий законности выносимых приговоров и всей судебной деятельности военных трибуналов. Отсутствие кассационного обжалования приговоров в значительной мере компенсировалось усилением судебного надзора по двум линиям: по линии расширения круга судебных инстанций, имеющих право пересмотра вступивших в закон-

\* *Григорьев Олег Вячеславович* – докторант НИИ Военной академии Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации (Москва), кандидат юридических наук, доцент.

\*\* *Кольчевский Алексей Владимирович* – преподаватель кафедры теории и истории государства и права Новосибирского военного института внутренних войск имени генерала армии И. К. Яковлева МВД России.

ную силу приговоров, и по линии расширения круга должностных лиц, которым было представлено право опротестования таких приговоров. Это способствовало более гибкому и быстрому исправлению допущенных ошибок»<sup>2</sup>.

В соответствии со ст. 1 Положения от 22 июня 1941 г., военные трибуналы действовали при военных округах, фронтах и флотах; при армиях, корпусах, иных воинских соединениях и военизированных учреждениях. Согласно той же ст. 1 Положения, линейные суды железнодорожного и водного транспорта реорганизовывались в военные трибуналы железных дорог и водных путей сообщения. По ст. 2 Положения, штаты военных трибуналов подлежали утверждению совместными приказами наркома юстиции СССР и наркомов обороны и военно-морского флота СССР.

В ст. 11 Положения устанавливалось, что военные трибуналы рассматривают дела в составе трех постоянных членов (иными словами, без участия народных заседателей). Практическая организационная работа по руководству военными трибуналами в рассматриваемый период осуществлялась Управлением военных трибуналов Наркомата юстиции СССР<sup>3</sup>, который бессменно возглавлял бригадюр юрист (а впоследствии генерал-лейтенант юстиции) Е. Л. Зейдин. 29 июня 1941 г. наркомом юстиции СССР был издан приказ «О перестройке работы судебных органов и органов юстиции на военный лад». В первый год войны были сформированы 250 трибуналов дивизий, а также военные трибуналы Центрального, Брянского, Карельского, Волховского и других фронтов.

Для укомплектования вновь создаваемых военно-судебных органов в первые месяцы войны потребовалось около трех тысяч судебных работников. Уже за первый год войны общая численность судей военных трибуналов увеличилась примерно в пять раз: если к началу войны численность военных судей составляла 776 человек, то по состоянию на 1 марта 1942 г. она достигла 3735 человек<sup>4</sup>.

В первые же месяцы после начала войны последовало дальнейшее расширение подсудности военно-судебных органов. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 6 июля 1941 г. «Об ответственности за распространение в военное время ложных слухов, возбуждающих тревогу среди населения», дела данной категории передавались в производство военных трибуналов<sup>5</sup>. Согласно названному Указу, по этому основанию, военными трибуналами были осуждены 1423 человека<sup>6</sup>.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного суда СССР от 28 июля 1941 г., в подсудность военных трибуналов были также переданы дела обо всех преступлениях граждан, состоявших в частях народного ополчения. Постановлением Пленума Верховного суда СССР от 14 августа 1941 г., в подсудность трибуналов были переданы дела о преступлениях граждан, состоявших в истребительных батальонах». Наконец, по Указу Верховного Совета СССР от 26 декабря 1941 г., к подсудности военных трибуналов были отнесены дела о самовольном уходе рабочих и служащих с предприятий военной промышленности<sup>7</sup>.

Нельзя не отметить, что в условиях 1941 г. в ряде случаев суды общей юрисдикции, оказавшиеся в прифронтовой полосе, реорганизовывались в военные трибуналы. Так, во исполнение постановления Государственного комитета обороны о введении в Москве осадного положения и соответствующего приказа Военного трибунала Московского военного округа, Управление Наркомата юстиции РСФСР по г. Москве 10 ноября 1941 г. распорядилось переформировать Мосгорсуд в городской Военный трибунал. Соответственно, участковые

народные суды преобразовывались в сессии Военного трибунала в составе трех постоянных членов. Надзор за их деятельностью осуществлялся Военной коллегией Верховного суда СССР и Верховным судом РСФСР<sup>8</sup>. Для рассмотрения же гражданских дел в каждом районе Москвы сохранялся один участковый народный суд, действовавший на прежних основаниях<sup>9</sup>.

Таким образом, в начальный период Великой Отечественной войны компетенция военно-судебных органов закономерно расширилась. Решающую роль в перестройке органов военной юстиции на военный лад сыграли изданные уже 22 июня 1941 г. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении» и «Положение о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий». В годы войны сложилась следующая система военно-судебных органов: 1) военные трибуналы Красной армии; 2) военные трибуналы Военно-Морского флота; 3) военные трибуналы войск НКВД; 4) военные трибуналы железнодорожного и водного транспорта; 5) военные трибуналы прифронтовых районов. Несмотря на тяжелую обстановку начального периода войны, военно-судебные органы продолжили реализацию таких основополагающих принципов советского правосудия как устность, непосредственность и гласность процесса.

© Григорьев О. В., 2016

© Кольчевский А. В., 2016

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик (далее – ВС СССР). 1941. № 29.

Наиболее подробную характеристику Положения от 22 июня 1941 г. см.: *Советское право в период Великой Отечественной войны* / Под ред. И. Т. Голякова. Ч. 2. М., 1948. С. 173–174.

<sup>2</sup> *Викторов Б. А.* Военное законодательство и органы юстиции в период Великой Отечественной войны // *Советское государство и право*. 1965. № 5. С. 32.

<sup>3</sup> Подробнее см.: *Кодинцев А. Я.* 1) Наркомат юстиции СССР как орган судебного управления накануне и в годы Великой Отечественной войны // *Юриспруденция*. 2008. № 12. С. 77–87; 2) Реорганизация Наркомата юстиции СССР в годы Великой Отечественной войны и в первые послевоенные годы // *Юстиция*. 2009. № 1. С. 3–12.

<sup>4</sup> *Звягинцев В. Е.* Война на весах Фемиды: война 1941–1945 гг. в материалах следственно-судебных дел. М., 2006. С. 29.

<sup>5</sup> Ведомости ВС СССР. 1941. № 32.

<sup>6</sup> См.: *Стецовский Ю. И.* Судебная власть. М., 1999. С. 275.

<sup>7</sup> Подробнее см.: *Кодинцев А. Я.* Кампания по борьбе с «дезертирством» с предприятий военной промышленности СССР в 1941–1948 гг. // *Отечественная история*. 2008. № 6. С. 101–107.

<sup>8</sup> *Московский городской суд: исторические очерки* / Под ред. О. А. Егоровой. М., 2007. С. 274.

<sup>9</sup> *Смыкалин А. С.* Судебная система страны в годы Великой Отечественной войны // *Российская юстиция*. 2002. № 9. С. 39.

## К ВОПРОСУ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЕННЫХ ТРИБУНАЛОВ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ КОЛЛАБОРАЦИОНИСТОВ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

В системе реализации мер уголовной репрессии в отношении коллаборационистов в период Великой Отечественной войны значительная роль принадлежала военным трибуналам.

Организационная работа по руководству военными трибуналами в годы войны осуществлялась Управлением военных трибуналов Наркомата юстиции СССР (с 1942 г. – Главным управлением военных трибуналов). Вся система военных трибуналов возглавлялась единой высшей судебной инстанцией – Военной коллегией Верховного суда СССР.

Подсудность дел военным трибуналам в чрезвычайных условиях войны была значительно расширена Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении»<sup>1</sup>. Она в отличие от подсудности в мирное время, включавшей лишь отдельные контрреволюционные преступления, предоставляла военным трибуналам право на рассмотрение всего круга государственных (контрреволюционных) преступлений, кем бы они ни были совершены, то есть наделяла их полным арсеналом уголовно-правовых инструментов, направленных на противодействие противоправной деятельности, в той или иной степени имевшей коллаборационный характер (включая, в частности, преступления, предусмотренные статьями 58-1 «в», 58-3, 58-10 УК РСФСР и УК других союзных республик).

По оценкам исследователей, в условиях войны, как и в предвоенный период, наибольшее количество неправосудных приговоров выносилось военными трибуналами именно за контрреволюционные преступления<sup>2</sup>. Хотя в процентном отношении их удельный вес значительно сократился<sup>3</sup>. Война дала сотрудникам органов госбезопасности обильный фактический материал, поскольку появились реальные шпионы и диверсанты, предатели и изменники. Под трибунал в эти годы попало немало военнослужащих, добровольно перешедших на сторону врага, красноармейцев и офицеров, попавших в плен, а затем завербованных немецкими спецслужбами, а также пособников фашистов, служивших в полицейских, карательных и иных формированиях противника на оккупированной территории.

В 1943 г. в связи с начавшимся освобождением советской земли возникла необходимость в принятии специального законодательного акта для наказания тех, кто в годы оккупации творил злодеяния против советских граждан. Так, 19 апреля 1943 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР «О мерах наказания для немецко-фашистских злодеев, виновных в убийствах и истязаниях советского гражданского населения и пленных красноармейцев, для шпионов, изменников Родины из числа советских граждан и для их пособников»<sup>4</sup>. Указом были введены два новых вида наказания для коллаборационистов – смертная казнь через повешение и каторжные работы, а также предусмотрены признаки предательства, при наличии которых они подлежали применению. Процессуальная часть Указа возлагала рассмотрение дел о фашистских злодея-

---

\* Фомин Алексей Анатольевич – соискатель кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург).

ниях на специально учрежденные для этого военно-полевые суды, а также регламентировала их деятельность. Однако обстановка военного времени не всегда позволяла передавать дела о преступлениях, предусмотренных Указом, в военно-полевые суды. В связи с этим, 8 сентября 1943 года Указ Президиума Верховного Совета СССР установил, что в случаях, когда по обстоятельствам военного времени была невозможна передача в военно-полевые суды дел о преступлениях, предусмотренных ст. 2 Указа, эти дела могли быть переданы на рассмотрение военных трибуналов с применением наказания в виде каторжных работ<sup>5</sup>.

Война существенно увеличила силу политического давления на правосудие, деформированное еще до ее начала. Она привела к тому, что не только на полях сражений, но и в судебных залах цена человеческой жизни резко упала. Ужесточение законов, упрощение процедуры, усиление зависимости от командования, бесспорно, снижали диапазон судейского усмотрения. Кому-то действительно это облегчало работу. Но эти же чрезвычайные меры значительно осложняли деятельность тех людей, которые оставались судьями в подлинном смысле этого слова<sup>6</sup>. В ряде случаев, при вынесении оправдательных приговоров по контрреволюционным преступлениям, судьи военных трибуналов подвергались жесткой критике. Так, председателем военного трибунала войск Воронежской области полковником Жагровым и его подчиненными в 1943 г. было вынесено 136 приговоров в отношении «изменников» и «пособников» из числа воронежских крестьян, из них 58 – оправдательных. Все эти оправдательные приговоры были признаны политически ошибочными и отменены Военной коллегией Верховного суда СССР<sup>7</sup>.

Вместе с тем, следует отметить, что Наркоматом юстиции СССР и Военной коллегией Верховного суда СССР проводилась существенная работа по недопущению нарушений законности военными трибуналами, по борьбе с практикой применения необоснованных репрессий, огульного осуждения лиц, выявлялись случаи применения либерального подхода при применении репрессий по преступлениям, которые в конкретной обстановке требовали самых решительных мер пресечения<sup>8</sup>.

В письме Наркома юстиции СССР от 16 февраля 1943 г. № 18/13с, направленном председателям военных трибуналов всех уровней, отмечалось, что из надзорной практики Военной коллегии Верховного суда СССР по делам лиц, осужденных за измену Родине, переход на службу к немецко-фашистским оккупантам, следовало, что военные трибуналы при рассмотрении данной категории дел допускали ряд серьезных недочетов<sup>9</sup>. В частности, военные трибуналы принимали к своему производству дела и осуждали граждан за сотрудничество с врагом при отсутствии признаков состава преступления. Военные трибуналы зачастую допускали неправильную квалификацию сотрудничества с оккупантами, являвшегося изменнической деятельностью, – вместо необходимой в конкретных случаях ст. 58-1 «а» ими применялась ст. 58-3 УК РСФСР. Как указывалось в письме, в отношении лиц, осужденных по ст. 58-1 «а», военные трибуналы не всегда избирали меру наказания, соответствующую содеянному, недооценивая тяжесть измены и назначая лишение свободы, когда по обстоятельствам дела необходимо было применение высшей меры наказания. В то же время военные трибуналы нередко выносили приговоры к высшей мере наказания в отношении лиц, социальная опасность которых этого не требовала. Кроме этого, надзорная практика Военной коллегии Верховного суда СССР выявляла в качестве недостатков работы военных трибуналов поверхностное исследова-

ние материалов предварительного следствия, случаи неправомерного отказа от вызова свидетелей, необоснованного вынесения оправдательных приговоров.

В приказе Наркома юстиции СССР от 12 ноября 1943 г. № 0101 освещались результаты обследования работы военных трибуналов войск НКВД Украинского округа<sup>10</sup>. В приказе отмечалось, что они провели значительную работу по борьбе с враждебными элементами на освобожденной территории Украинской ССР и по укреплению дисциплины в войсках НКВД. Вместе с тем, были установлены серьезные недостатки. НКЮ СССР вновь обратил внимание военных трибуналов на недопустимость поверхностного изучения материалов предварительного следствия, частое допущение случаев проведения судебного следствия без вызова свидетелей при наличии к тому необходимости, а также с иными нарушениями процессуальных норм. Так, например, военным трибуналом войск НКВД Харьковской области гражданин К. был осужден за измену Родине по ст. 54-1 «а» УК УССР к 10 годам лишения свободы без проверки, а, следовательно, и без соответствующей оценки и учета при назначении наказания показаний свидетеля Б., который на предварительном следствии сообщил, что К. в мае 1942 г. закопал в землю живым раненого партизана.

В ходе проверки деятельности военных трибуналов также были установлены факты неправильного оправдания виновных. В приказе вновь было обращено внимание на случаи неправильной квалификации фактически совершенного предательства не как измены Родине (по ст. 54-1 «а» УК УССР), а как пособничества врагу (по ст. 54-3 УК УССР). Также особо отмечалось, что в судебной практике военных трибуналов отсутствует дифференцированный подход при избрании меры наказания.

История военных трибуналов весьма неоднозначна. С одной стороны, они вписали немало трагических страниц в историю репрессий военного периода, рассматривая «контрреволюционные» преступления в отношении невиновных людей. С другой стороны, они действовали в силу настоятельной необходимости вести жестокую борьбу с паникерами, дезертирами и предателями, фашистскими палачами и их пособниками. Это деятельность военных трибуналов, безусловно, сыграла большую роль в деле укрепления дисциплины на фронте и в тылу и, в конечном счете, – в достижении Победы.

© Фомин А. А., 2016

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. 1941. № 29.

<sup>2</sup> См., например: *Звягинцев В. Е.* Война на весах Фемиды: Война 1941–1945 гг. в материалах следственно-судебных дел. М., 2006. С. 16; *Смыкалин А. С.* История судебной системы России: Учебное пособие. М., 2010. С. 167.

<sup>3</sup> *Звягинцев В. Е.* Война на весах Фемиды: Война 1941–1945 гг. в материалах следственно-судебных дел. С. 16.

<sup>4</sup> *Сборник* законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. Ч. 2. Курск, 1999. С. 236–237.

<sup>5</sup> *Органы* государственной безопасности СССР в Великой Отечественной войне: Сборник документов. Т. 4. Кн. 2: «Великий перелом» (1 июля 1943 – 31 декабря 1943 года). М., 2008. С. 337.

<sup>6</sup> *Звягинцев В. Е.* Война на весах Фемиды: Война 1941–1945 гг. в материалах следственно-судебных дел. С. 57.

<sup>7</sup> Там же. С. 58.

<sup>8</sup> *Советское* право в период Великой Отечественной войны. Ч. 2: Уголовное право. Уголовный процесс / Под ред. И. Т. Голякова. М., 1948. С. 185.

<sup>9</sup> Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. Р-9492. Оп. 1 а. Д. 252. Л. 25–26.

<sup>10</sup> ГАРФ. Ф. Р-9492. Оп. 1а. Д. 247Б. Л. 1–5.

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АДВОКАТУРЫ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

Война вызвала необходимость правового ограничения прав и свобод советских граждан, на них были возложены дополнительные обязанности. При этом важнейшее значение для деятельности органов юстиции, в том числе адвокатуры, имело исполнение законов, связанных с оказанием юридической помощи предоставлением своевременных юридических советов. Так, в соответствии с положением «О военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и районах военных действий»<sup>1</sup> трибуналы имели право рассматривать дела через 24 часа после того, как обвиняемому была вручена копия обвинительного заключения. При этом не были предусмотрены какие-либо формы участия адвокатов в ходе рассмотрения дел военными трибуналами. Однако 25 декабря 1941 г. НКЮ СССР в письме № 16-А «О назначении защиты по требованию судов» определил порядок назначения адвокатов для защиты подсудимых по делам, подсудным как военным трибуналам, так и общим судам<sup>2</sup>.

В письме НКЮ СССР от 6 марта 1943 г. «Об оказании юридической помощи военнослужащим, членам их семей и инвалидам Отечественной войны» говорилось, что военнослужащие, члены их семей и инвалиды Отечественной войны могут получить бесплатную юридическую помощь по вопросам, касающимся льгот и материального обеспечения, а также в случае рассмотрения в суде дел частного обвинения при условии, что они являются потерпевшими. Кроме того, НКЮ СССР обязал президиумы коллегий выделить для оказания юридической помощи данной категории лиц наиболее опытных и квалифицированных адвокатов<sup>3</sup>.

В годы войны к привычным обязанностям адвокатов добавилась работа, направленная на оказание содействия в разрешении жилищных и пенсионных вопросов, помощь рассмотрения вопросов пользования льготами и иных острых проблем, ставших актуальными благодаря войне. Адвокаты активно занимались устройством судеб сирот, совместно с общественностью участвовали в их трудоустройстве, помещении в детские дома и учебные заведения.

В исследуемый период коллегии адвокатов действовали на территории края, области, автономной области и автономной республики. Высшим органом коллегии было общее собрание ее членов. Низовой организацией коллегии являлась юридическая консультация, возглавляемая заведующим, который назначался на должность президиумом коллегии адвокатов.

Война напрямую повлияла на изменения в кадровом составе адвокатов. Если на 1 июня 1941 г. в СССР работало 12 485 адвокатов, то к 1 января 1943 г. их осталось 5589, из них в РСФСР – 3553. В Красноярском крае в военное время из состава коллегии выбыло 62 человека<sup>4</sup>. На 1 апреля 1943 г. личный состав адвокатских коллегий страны сократился на 55 % по сравнению с 1941 г., в 250 районах адвокатов не было вовсе. В 1942 г. в РККА было призвано 29 членов Красноярской краевой коллегии, в том числе 9 женщин<sup>5</sup>.

Оккупация одной трети территории страны, где проживало 70 млн человек<sup>6</sup>, вызвала массовую миграцию населения. Из центральных районов были

---

\* Шатилов Сергей Петрович – доцент кафедры теории и истории права и государства Барнаульского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

эвакуированы люди разных профессий: ученые, артисты, музыканты, немало среди них было и юристов, в том числе и адвокатов.

Таким образом, в первые годы войны в Казахстан прибыл 101 защитник, число адвокатов в Узбекистане увеличилось на 21 %, в Киргизии – на 28 %, в Туркмении – на 21 %. Значительная часть адвокатов оказалась на Урале и в Поволжье. В результате в данных регионах выросло количество консультаций в Свердловской области с 72 до 85, в Узбекистане – со 131 до 154<sup>7</sup>.

Большинство вновь принятых адвокатов президиум коллегий направил в районы, где в юристах всегда существовала острая нужда<sup>8</sup>. Там, где раньше никогда не оказывались адвокатские услуги населению, работникам адвокатуры особенно сложно было наладить работу. Клиентов было недостаточно для обеспечения заработка, и президиум коллегии решил давать дотации адвокатам некоторых районов, подняв им заработок до ставки народного судьи.

Прибытие новых квалифицированных юридических кадров значительно укрепило коллегии адвокатов на местах: например, в Свердловской области в 1943 г. 72 из 153 адвокатов областной коллегии имели высшее образование, а всего в это время высшее и среднее юридическое образование имели 129 адвокатов коллегии. Стаж адвокатской работы от 3 до 10 и более лет имел 101 адвокат из 153<sup>9</sup>.

В 1943 г. в СССР сложилась диаметрально противоположная ситуация, по стране наблюдался переизбыток квалифицированных адвокатских кадров в крупных областных и районных центрах и недостаток, а иногда и их полное отсутствие в сельской местности.

В связи с миграцией населения из оккупированных территорий вглубь страны положение адвокатских консультаций оставалось незавидным. Так, например, в Тульской области из 150 адвокатов на декабрь 1941 г. в наличии оказалось 39, а на 1 января – 22 адвоката, что составляло 20 % от общего числа адвокатов<sup>10</sup>.

Конечно же, это не могло положительно сказаться на результатах адвокатской деятельности. За три года войны (1943–1945 гг.) за юридической помощью только в Свердловской области к адвокатам обратились 162 тыс. человек. Адвокаты провели более 46 тыс. уголовных дел, из которых около 17 тыс. – бесплатно<sup>11</sup>.

К концу войны наметился значительный рост потребности в оказании юридической помощи населению и организациям. Только во втором полугодии 1944 г. за юридической помощью в коллегию адвокатов обратилось 11 692 человека и 141 организация, предприятие или совхоз. Расширилось и оказание бесплатной юридической помощи, которая выражалась за этот период в даче безвозмездных консультаций, составлении бумаг и проведении дел в судах военнослужащим, членам их семей, инвалидам Отечественной войны и др. За данный период адвокатами Ивановской областной коллегии адвокатов было проведено в суде 6682 уголовных дела (в том числе 1658 бесплатно) и 414 гражданских дел (в том числе 46 бесплатно). Дано устных советов 1642 (из них 1612 бесплатно), кроме того, адвокаты составили 3194 юридическую бумагу (из них 1030 бесплатно)<sup>12</sup>.

В оккупированных районах страны адвокатские консультации в силу условий военного времени перестали функционировать. Только после освобождения оккупированных территорий появилась возможность возобновить работу адвокатских консультаций. В 1944 г. Наркомат юстиции СССР с целью укрепления юридическими кадрами освобожденные районы страны издал рас-

поряжение о командировании адвокатов из тыловых районов страны в Белоруссию, на Украину, в Краснодарский край, Карело-Финскую Республику<sup>13</sup>.

Таким образом, Великая Отечественная война не оказала значительного влияния на структуру и деятельность адвокатских коллегий, однако в связи с оккупацией значительной части территорий произошло их количественное сокращение. Адвокатура успешно выполнила возложенные на нее функции и поставленные задачи по обеспечению гарантий защиты законных прав и интересов граждан в уголовных и гражданских делах, а также в оказании юридической помощи населению.

© Шатилов С. П., 2016

<sup>1</sup> *История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры, 1917–1954 гг.: Сборник документов / Сост. Л. Н. Гусев. М., 1955. С. 581–583.*

<sup>2</sup> *Советская адвокатура: Положение, приказы, инструкции. 2-е изд. М., 1944. С. 25.*

<sup>3</sup> Там же. С. 26.

<sup>4</sup> *Смирнов В. Н., Смыкалин А. С. Адвокатура и адвокатская деятельность: Учебное пособие. М.; Екатеринбург, 2015. С. 70.*

<sup>5</sup> Государственный архив Красноярского края. Ф. П-26. Оп. 3. Д. 144. Л. 8.

<sup>6</sup> *Соколов Б. В. Оккупация. Правда и мифы. М., 2002, С. 1.*

<sup>7</sup> *Слепынин А. В. Советская адвокатура в годы Великой Отечественной войны // Альманах современной науки и образования. Тамбов, 2010. № 2 (33). Ч. 1. С. 71.*

<sup>8</sup> *Смирнов В. Н., Усманов Р. Р. История адвокатуры Среднего Урала. Екатеринбург, 1999. С. 133.*

<sup>9</sup> Государственный архив Саратовской области. Ф. Р-2578. Оп. 1. Д. 17. Л. 6, 135.

<sup>10</sup> *Смыкалин А. С., Смирнов В. Н. Советская адвокатура в годы Великой Отечественной войны // Адвокатская практика. 2003. № 3. С. 46–47.*

<sup>11</sup> *Смирнов В. Н., Усманов Р. Р. История адвокатуры Среднего Урала. С. 180.*

<sup>12</sup> Государственный архив Ивановской области. Ф. Р.-234. Оп. 1. Д. 8 а. Л. 37 об.

<sup>13</sup> *Смирнов В. Н., Усманов Р. Р. История адвокатуры Среднего Урала. С. 47.*

*А. А. Удальцов\**

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ПЕРИОД**

Последствия войны серьезно сказались на состоянии правопорядка, деятельности правоохранительных органов. Особенностью послевоенного времени являлось усиление роли последних в общегосударственном масштабе и расширение полномочий. При этом важная роль в системе правоохранительных органов отводилась органам милиции.

В октябре 1949 г. милиция постановлением Советского правительства из подчинения МВД СССР была передана в ведение Министерства Государственной Безопасности (МГБ) СССР. На данное решение непосредственное влияние оказали ухудшение криминальной обстановки и активизация антисоветских националистических группировок.

Так, завершение Великой Отечественной войны сопровождалось общим подъемом уровня преступлений, в первую очередь, тяжких. Если органами МВД в 1944 г. было зарегистрировано 7131 убийство, то в 1945 г. – 7969, а в 1946 г. – 10 218<sup>1</sup>. Очевидно, что на криминальную ситуацию оказала влияние и амнистия, которая была проведена сразу после окончания войны. По итогам

\* *Удальцов Андрей Александрович* – начальник кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

амнистии большое количество осужденных за уголовные преступления вышли на свободу, и многие из них вновь вернулись на путь нарушений закона. Всего было освобождено свыше 730 тыс. человек. Как показывают отчеты МВД, многие из них оказались вовлечены в преступную деятельность. В Ленинграде и Ленинградской области в июле – сентябре 1945 г. амнистированные составили 28,4 % от привлеченных за уголовные преступления<sup>2</sup>.

Тенденция роста преступности проявилась и в Ленинграде и Ленинградской области. В первом квартале 1945 г. Управлением НКВД по городу и области было зафиксировано 5331 уголовное проявление, во втором – 5680, в третьем – 6106, в четвертом – 8503 уголовных проявления. Высокий уровень преступности сохранялся и в 1946 г.

В частности, в первом квартале этого года органами НКВД Ленинграда и области зарегистрировано 8346 уголовных преступлений, во втором – 7732, в третьем – 7273, в четвертом – 10 423 преступления<sup>3</sup>. Росло недовольство населения бессилием власти, и подобные настроения становились известными партийному руководству и толкали его на применение жестких мер. От руководителей правоохранительных органов требовали улучшения работы и, прежде всего, объяснения росту преступности.

Органы милиции занимали важное место в правоохранительной системе. Их функции носили комплексный характер. Представляется, что круг полномочий органов милиции в послевоенный период заметно расширился, а количество сотрудников – увеличилось. Так, в соответствии с особенностями времени были организованы новые службы, например, служба по розыску граждан, пропавших без вести, а также отдел боевой подготовки личного состава милиции. К концу 1950 г. численность милиции составила 232 548 работников.

Вместе с тем, очевидно, что органы милиции во многом переориентировались на оказание содействия органам государственной безопасности в связи с переподчинением МГБ. Примечательно, что всего в МГБ было передано (без транспортной милиции) более 200 тыс. сотрудников милиции.

Основными направлениями деятельности милиции, которые в послевоенные годы приобрели особое значение являлись: 1) борьба с тяжкими преступлениями, в том числе, с бандитизмом; 2) предупреждение, пресечение и профилактика экономических преступлений и правонарушений; 3) борьба с преступлениями несовершеннолетних; 4) патрульно-постовая служба; 5) обеспечение безопасности дорожного движения; 6) обеспечение паспортного режима и др.

Особым направлением деятельности милиции в послевоенные годы была борьба с бандитизмом, в том числе в районах, временно оккупированных немецко-фашистскими захватчиками (области Украины, Белоруссии, Прибалтики), в которых действовали банды террористов-националистов, противодействующих советской власти. Так, в феврале 1947 г. в Львове, членами Украинской социалистической радикальной партии был взорван четырехэтажный дом, где жили семьи военнослужащих, советских и партийных работников. Взрыв был приурочен к 23 февраля – 29-й годовщине Красной армии<sup>4</sup>.

На протяжении нескольких лет после победы СССР (вплоть до конца 1949 г.) органы милиции под руководством партийных органов и при сотрудничестве с общественностью вели борьбу с бандформированиями и антисоветскими подпольными группировками.

В послевоенные годы борьба с посягательством на жизнь, здоровье и имущество граждан приобрела особую остроту. В условиях роста преступности и практически свободного оборота оружия 4 июня 1947 г. принимается Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении охраны личной собствен-

ности граждан», в соответствии с которым была установлена более строгая уголовная ответственность за кражу личного имущества граждан разбоем и введен новый состав – недонесение о достоверно известном готовящемся или совершенном разбое<sup>5</sup>.

Важным направлением деятельности милиции явилась борьба с экономическими преступлениями. Принятый 4 июня 1947 г. Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества», предусматривавший более строгие меры наказания за посягательство на государственную и общественную собственность, существенно расширил правовую основу деятельности милиции в борьбе с этими видами преступлений. Большую опасность (в условиях послевоенной карточной системы) представляла спекуляция и махинации с продовольственными карточками. С целью их предотвращения в рассматриваемый период на рынках всех крупных городов функционировали филиалы отделений милиции. В крупных универмагах и комиссионных магазинах Ленинграда были созданы пикеты милиции, а также оперативно-подвижные группы для пресечения спекуляции. Проведение денежной реформы в 1947 г. повлекло за собой закрепление сотрудников милиции за банками и сберкассами в целях предотвращения, пресечения и профилактики возможных случаев ограбления, спекулятивных сделок, злоупотреблений<sup>6</sup>.

Еще одним важным направлением деятельности органов милиции в послевоенный период была работа с несовершеннолетними.

В годы войны миллионы детей потеряли своих родителей, что породило массовую детскую беспризорность и безнадзорность. Это объясняет довольно высокий уровень преступности среди несовершеннолетних впервые послевоенные годы. Задача предупреждения, пресечения и профилактики преступлений данной категории решалась органами милиции совместно с министерствами просвещения, здравоохранения и детскими учреждениями.

Основная тяжесть работы с безнадзорными подростками ложилась на детские комнаты милиции. Вместе с тем, органы милиции не раз являлись инициаторами широких общественных движений, направленных на устранение причин, порождающих детскую беспризорность и преступность. Так, по инициативе милиции в г. Горький при крупных домоуправлениях были созданы родительские комитеты, которые взяли на учет всех детей школьного возраста, установили действенный контроль за их учебной и поведенческой работой, проводили с ними масштабную внеклассную воспитательную работу. Эта инициатива была подхвачена во многих республиках, краях, областях<sup>7</sup>.

Административная деятельность милиции в послевоенные годы занимала одно из важных мест в административно-правовой охране общественного порядка и состояла в организации и практическом осуществлении наружной службы, надзора за соблюдением правил разрешительной системы, охране и конвоировании преступников и задержанных, борьбе с бродяжничеством, хулиганством, обеспечении безопасности дорожного движения, обеспечении паспортного режима. Значительная доля в общем объеме этих мероприятий принадлежала наружной службе милиции, в которую входили: служебные наряды постовых и патрульных милиционеров, дежурные оперативных групп и инспекторский состав, выделяемый для контроля за несением патрульно-постовой службы. На служебные наряды возлагалось обеспечение порядка на улицах города и в других общественных местах, а также пресечение преступлений и иных антиобщественных действий, охрана от преступных посягательств государственного, общественного и личного имущества<sup>8</sup>.

Восстановление народного хозяйства и полный учет трудовых резервов страны, это одни из основных практических задач решением которых занималась паспортная служба советской милиции в послевоенный период. Паспортная служба проводила большую работу по розыску и установлению места жительства пропавших во время войны родных и близких, путем осуществления адресно-справочной работы на основе прописки и выписки населения.

14 ноября 1944 г. НКВД СССР издал директиву № 208 «О мероприятиях по усилению борьбы с уголовной преступностью и хулиганством», которая дополняла список нормативных актов, составлявших правовую основу для работы наружной службы милиции.

С 12 мая 1948 г. вводилось ежедневное ночное патрулирование с 00.00 до 3.00. С 27 июня 1949 г. устанавливалось дежурство по отделениям милиции старших оперуполномоченных в две смены. Таким образом, руководство осуществляло маневр имеющимися силами с целью максимального использования личного состава в интересах службы<sup>9</sup>.

В 1948 г. был введен в действие новый Устав постовой и патрульной службы милиции, который предусматривал ряд новых положений. В нем по-новому определялись обязанности нарядов, предусматривалось введение офицерских постов милиции, устанавливались категории постов, порядок закрепления за ними милиционеров, подчеркивалась строгая ответственность постовых и патрульных за качество несения службы<sup>10</sup>.

Таким образом, можно констатировать тот факт, что в период с 1949 по 1953 гг. МВД в значительной степени изменило свой профиль деятельности в результате передачи милиции, уголовного розыска и других подразделений в состав МГБ. Тем не менее, объем выполняемых министерством функций оставался очень значительным, на передний план выдвигалась различного рода хозяйственная деятельность преимущественно силами заключенных ГУЛАГа. Происходит четкое разграничение правоохранительной сферы и сферы государственной безопасности.

© Удальцов А. А., 2016

<sup>1</sup> *Говоров И. В.* Преступность и борьба с ней в послевоенном Ленинграде (1945–1955): опыт исторического анализа. СПб., 2004. С. 13.

<sup>2</sup> Отдел архивной информации Информационного центра ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Ф. 1. Д. 15. Л. 37; *Говоров И. В.* Преступность и борьба с ней в послевоенном Ленинграде (1945–1955): опыт исторического анализа. С. 187.

<sup>3</sup> *Криминология: Учебник для юридических вузов* / Под ред. В. Н. Бурлакова, В. П. Сальникова. СПб., 1998. С. 87.

<sup>4</sup> *Советская милиция: история и современность (1917–1987)*. М., 1987. С. 222.

<sup>5</sup> *Рыбников В. В., Алексушин Г. В.* История правоохранительных органов Отечества. М., 2008. С. 224–226.

<sup>6</sup> *Советская милиция: история и современность (1917–1987)*. С. 229.

<sup>7</sup> Там же. С. 232.

<sup>8</sup> *Министерство внутренних дел: страницы истории (1802–2002 гг.)* / Под ред. В. П. Сальникова. СПб., 2001. С. 515.

<sup>9</sup> Там же. С. 516.

<sup>10</sup> *Рыбников В. В., Алексушин Г. В.* История правоохранительных органов Отечества: Учебное пособие. С. 227.

## НИЩЕНСТВО И БРОДЯЖНИЧЕСТВО В СССР В ПОСЛЕВОЕННЫЙ ПЕРИОД

Изучение причин и статистики девиантного поведения, в том числе нищенства и бродяжничества, стали интересовать историков относительно недавно. В советское время эти проблемы в научной литературе по идеологическим причинам не поднимались.

В последнее время появился ряд статей, показывающих, что нищенство и бродяжничество являлось бедствием как для дореволюционного, так и советского общества. Так, статья Е. Ю. Зубковой<sup>1</sup>, представляет исследование по истории нищенства в СССР в 1940–1950-е годы, а статья Ш. Фицпатрик<sup>2</sup>, посвящена истории развития законодательства по борьбе с «паразитами общества» в царской России и СССР, изменению смысловой нагрузки данного понятия и мерам по решению проблемы ликвидации «паразитических элементов» в 1950-е – начале 1960-х годов.

Если Е. Ю. Зубкова и Ш. Фицпатрик рассматривают проблему в общесоюзном масштабе, то статья В. А. Иванова посвящена социальному паразитизму в Ленинграде и проблемам борьбы с ним на местном уровне<sup>3</sup>.

Нищенство, порожденное Великой Отечественной войной, оставалось социальной проблемой общесоюзного масштаба, вплоть до конца 1950-х годов. Почвой для него являлись обнищание населения, бездомность миллионов людей, массовое сиротство, появление целой армии инвалидов. До 1954 г. точной статистики нищенства не было вообще. На 1 августа 1954 г. количество лиц, занимающихся нищенством и попрошайничеством оценивалось по стране примерно в пределах 25,5 тыс. человек, по РСФСР – 12 тыс. человек<sup>4</sup>. В 1957 г. за нищенство и бродяжничество по стране было задержано уже 180,7 тыс. человек<sup>5</sup>.

Быстро предоставить им социальную защиту или адаптировать к общественно-полезному труду государству не удалось. Поэтому еще в период «оттепели» данная проблема решена не была. Это возможно проиллюстрировать на примере Ленинградского региона.

Анализ милицейской уголовной статистики второй половины 1950-х – первой половины 1960-х годов позволяет выяснить, представители каких социальных слоев населения Ленинграда и области чаще других совершали преступления.

Так, например, в 1953 г. в городе по вновь возбужденным уголовным делам проходило 12 422 человека, из них ранее судимых лиц – 3596 человек (29 %), а лиц, не занимающихся общественно-полезным трудом, без определенного места жительства, то есть нищих и бродяг – 1990 (16 %). В 1955 г. по городу было 13 517 обвиняемых, из которых 7423 человека (54,9 %) были рабочие, 3249 (24 %) – ранее судимые и 1744 человека (12,9 %) – нищие и бродяги. В 1960 г. всего по городу было привлечено к уголовной ответственности 8552 человека, из них рабочих – 5617 (65,7 %), лиц, ранее судимых – 4226 (49,4 %), а лиц без определенных занятий и места жительства – 892 человека (10,4 %). В 1964 г. из общего числа обвиняемых (8124 человека) рабочие составляли 64,7 % обвиняемых, рецидивисты – 34 %, нищие и бродяги – 6,3 %<sup>6</sup>.

---

\* Ремнева Светлана Владимировна – старший преподаватель кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

Таким образом, усматривается тенденция, согласно которой лица без определенного места жительства и занятий занимают третью строчку в «рейтинге» представителей социальных категорий, наиболее часто совершавших преступления в Ленинграде и Ленинградской области.

Нищих притягивали большие города. Ленинград, согласно официальной статистике, стоял на втором месте после Москвы по их количеству. В Ленинграде в 1954 г. было учтено 452 нищих (в Ленинградской области – только 85)<sup>7</sup>, причем, приведенные данные не свидетельствовали о действительном количестве нищенствующих, так как многие из них задерживались органами милиции по нескольку раз. Так, по Ленинграду до 5 раз задерживалось 2160 нищих, до 30 раз – более 100 человек<sup>8</sup>.

В принятом в декабре 1956 г. решении Ленинградского Совета депутатов трудящихся «О мерах предупреждения нищенства в г. Ленинграде», 85 % занимающихся попрошайничеством были приезжие из Ленинградской и других областей<sup>9</sup>.

Так, например, в 1956 г. транспортной милицией Ленинграда на вокзалах и в поездах было задержано 960 бродяг и нищих, из которых 775 человек – престарелые и инвалиды<sup>10</sup>. Не в состоянии прокормиться по месту жительства, они приезжали в Ленинград, где, на основании паспортного контроля их задерживали и отправляли обратно к месту прописки. В результате нищие просто перемещались по стране, причем за государственный счет<sup>11</sup>.

Ресурс социальной помощи со стороны государства оказался совершенно недостаточным для решения этой проблемы. Из числа задержанных милицией в Москве, Ленинграде и Ростове нищих, в дома инвалидов помещалось не более 2–3 %. Принятые решения по расширению сети домов инвалидов и интернатов так и не были выполнены: из запланированных 35 интернатов на начало 1954 г. оказалось построенными лишь четыре<sup>12</sup>.

В Ленинграде, например, осталось 15 домов для престарелых и инвалидов (взрослых и детей) на 5778 мест против 6160 мест в 1940 г.<sup>13</sup>

Для местных властей и правоохранительных органов нищие и бродяги составляли проблему не только потому, что занимались попрошайничеством, но главным образом потому, что нередко они становились участниками преступлений. В статистике преступности была графа, указывающая, сколько было привлечено к уголовной ответственности лиц, не занимающихся общественно-полезным трудом, без определенного места жительства. Сейчас этих людей называют бомжами, а тогда, как представляется, речь шла как раз о нищих и бродягах. Так, например, только по Ленинграду в 1953 г. было привлечено 1990 человек этой категории (16 % от всех обвиняемых), в 1955 г. – 1744 человека этой категории (12,9 % от всех обвиняемых), в 1958 г. – 1540 человек (примерно 12 % от числа обвиняемых)<sup>14</sup>.

Если учитывать в среднем статистику по городу и области, процент преступности среди этой категории граждан будет ниже, так как в основном нищих и бродяг привлекали городские возможности.

В 1959 г. в Ленинградском регионе 1067 нищих и бродяг совершили различные преступления (из них 457 – по линии уголовного розыска) и составили 7,9 % от общего числа обвиняемых; в 1960 – было привлечено 1104 человека (9,7 %)<sup>15</sup>.

Таким образом, до конца 1950-х годов нищие и бродяги влияли на криминализацию обстановки в городе, затем ситуация стала изменяться. Этому способствовали улучшение экономической ситуации в стране и повышение уровня жизни населения. Нужда и бедность уже не являлись главным побуди-

тельным мотивом к распространению попрошайничества, которое в начале 1960-х годов трактуется как вид занятий, не связанный с материальным положением (нищетой) и являющийся своего рода добровольным промыслом.

Но кроме улучшения уровня жизни, на ликвидацию нищенства и попрошайничества повлияли и законодательные меры. В новых уголовных кодексах союзных республик появились статьи, предусматривающие ужесточение ответственности за данный род деятельности. Так, согласно ст. 209 УК РСФСР систематическое занятие бродяжничеством и попрошайничеством, наказывались лишением свободы на срок до двух лет или исправительными работами на срок от шести месяцев до одного года.

О сокращении количества нищих и бродяг в Ленинграде говорит и снижение количества лиц этой категории, проходящих обвиняемыми по всем службам. В 1960 г. по городу и области их насчитывалось 892 и 212 соответственно, в 1963 г. – 549 и 101, в 1964 г. – 516 и 134 соответственно<sup>16</sup>.

Таким образом, повышение уровня жизни населения и законодательная инициатива в начале 1960-х годов привели к тому, что нищенство и бродяжничество как массовое социальное явление постепенно исчезло.

© Ремнева С. В., 2016

<sup>1</sup> Зубкова Е. Ю. С протянутой рукой. Нищие и нищенство в послевоенном СССР // *Cahiers du MONDE RUSSE* 49/2-3 (Avril – septembre 2008). С. 441–474.

<sup>2</sup> Фицпатрик Ш. Паразиты общества: как бродяги, молодые бездельники и частные предприниматели мешали коммунизму в СССР // *Советская социальная политика: сцены и действующие лица. 1940–1983. М., 2008. С. 219–242.*

<sup>3</sup> Иванов В. А. Социальный паразитизм в Ленинграде в 60–80-е годы как преступное поведение и проблемы борьбы с ним // *Государство, общество, архивы в истории России. СПб., 2009. С. 194–213.*

<sup>4</sup> Зубкова Е. Ю. С протянутой рукой. Нищие и нищенство в послевоенном СССР. С. 447–449, 454.

<sup>5</sup> Там же. С. 467.

<sup>6</sup> Отдел архивной информации Информационного центра ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее – ОАИ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО.). Ф. 56. Оп. 1. Д. 51. Л. 54; Д. 63. Л. 38; Д. 73. Л. 16, 41, 78, 96; Д. 82. Л. 7, 17, 25, 33.

<sup>7</sup> Сопроводительная записка заместителя министра внутренних дел СССР Н. П. Стаханова Л. М. Кагановичу. 6 августа 1954 г. // *На «краю» советского общества. Социальные маргиналы как объект государственной политики 1945–1960 гг. / Сост. Е. Ю. Зубкова, Т. Ю. Жукова. М., 2010. С. 123, 124.*

<sup>8</sup> Докладная записка министра внутренних дел СССР С. Н. Круглова и начальника ГУМ МВД СССР Н. П. Стаханова в Президиум ЦК КПСС о нищенстве и мерах борьбы с ними. 20 февраля 1954 г. // *На «краю» советского общества. Социальные маргиналы как объект государственной политики 1945–1960 гг. С. 117.*

<sup>9</sup> Жаркой М. Э. Милиция Ленинграда в механизме реализации карательной политики послевоенных лет 1945–1957. Исторические уроки деятельности. СПб., 2004. С. 203.

<sup>10</sup> Центральный государственный архив историко-политических документов Санкт-Петербурга. Ф. 24. Оп. 92. Д. 291. Л. 14.

<sup>11</sup> Зубкова Е. Ю. С протянутой рукой. Нищие и нищенство в послевоенном СССР. С. 459.

<sup>12</sup> Докладная записка министра внутренних дел СССР С. Н. Круглова и начальника ГУМ МВД СССР Н. П. Стаханова в Президиум ЦК КПСС о нищенстве и мерах борьбы с ними. 20 февраля 1954 г. С. 117.

<sup>13</sup> Ваксер А. З. Ленинград послевоенный. 1945–1982 годы. СПб., 2005. С. 204.

<sup>14</sup> ОАИ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 56. Оп. 1. Д. 51. Л. 54; Д. 63. Л. 38; Д. 69. Л. 10, 20, 34, 39.

<sup>15</sup> ОАИ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 56. Оп. 1. Д. 71. Л. 6, 20, 30, 50; Д. 72. Л. 5, 11, 15, 18; Д. 73. Л. 16, 41, 78, 96; Д. 74. Л. 2, 5, 19, 28.

<sup>16</sup> ОАИ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 56. Оп. 1. Д. 73. Л. 16, 41, 78, 96; Д. 74. Л. 2, 5, 19, 28; Д. 80. Л. 7, 16, 26, 36; Д. 81. Л. 9, 16, 24, 33; Д. 82. Л. 7, 17, 25, 33; Д. 83. Л. 9, 22, 32, 39.

*А. В. Борисов\**

## **СОВЕТСКАЯ МИЛИЦИЯ И ОБЩЕСТВО В КОНЦЕ 50-Х ГОДОВ XX ВЕКА**

Либерализация советского общества после смерти Сталина начинается с реорганизации и ослабления роли в жизни страны органов внутренних дел и государственной безопасности.

В 1954 г. происходит их очередное и последнее разделение. Создается Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР, что формально понижает статус органов безопасности.

Милиция, бывшая в ведении МГБ, возвращается в состав МВД. Ни в МВД, ни в КГБ больше не существует органа внесудебной репрессии.

В 1955 г. Президиум Верховного Совета СССР утверждает «Положение о прокурорском надзоре в СССР». Оно не было принципиально новым, но было политически очень значимым Постановлением, означавшим, что прокуратура надзирает за соблюдением законности всех органов и учреждений, включая органы государственной безопасности и внутренних дел.

Органы госбезопасности и внутренних дел, занимавшие особое место в системе государственных учреждений, возвращались под контроль партии и советов как органов государственной власти.

В 1954 г. некоторые бывшие сотрудники МВД и МГБ были лишены генеральских званий и отданы под суд. К 1955 г. из МВД было уволено около 4 тыс. сотрудников из числа руководящего состава.

Новый министр внутренних дел Н. П. Дудоров, выступая перед министрами внутренних дел союзных республик, признал, что сотрудники милиции имеют «не особенно хорошую славу в народе». Среди причин этого он назвал низкий образовательный и, как следствие, низкий профессиональный уровень подготовки милиционеров (46 % сотрудников имели низшее образование и 42 % имели незаконченное среднее)<sup>1</sup>.

Вопросами профессиональной подготовки, идейного, культурного воспитания должен был заниматься журнал «Советская милиция». Он стал издаваться по решению Президиума ЦК КПСС с сентября 1955 г. Он являлся печатным органом Главного управления милиции МВД СССР. В программной статье первого номера журнала начальник Главного управления милиции ставил перед своими подчиненными задачу: «... чтобы органы милиции были еще более близкими и доступными для трудящихся масс... чтобы все сотрудники милиции строго соблюдали ленинские принципы работы государственного аппарата». И что, очевидно, самое главное, – начальник милиции страны признавал, что «сейчас острее, чем когда либо, стоит вопрос о поднятии авторитета милиции»<sup>2</sup>.

Для этого развивалась система учебных заведений МВД, готовивших офицерские кадры. Перед милицией были поставлены задачи расширить связи

\* *Борисов Александр Владимирович* – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России (Москва), кандидат юридических наук, доцент.

с обществом. Стали практиковаться выступления руководителей милиции перед населением, в трудовых коллективах. Нередко эти выступления проходили в форме отчета о работе. Это рассматривалось как одно из направлений демократизации жизни советского общества. Милиция, которая недавно была в ведении Министерства государственной безопасности и рассматривалась как часть репрессивной машины, должна была продемонстрировать свою истинно народную сущность.

Особенно актуально это стало после того, как прошел XX съезд КПСС. На нем 25 февраля 1956 г. был зачитан доклад «О культе личности и его последствиях». В этом докладе острой критике за проведение необоснованных репрессий подвергались органы НКВД, частью которых была милиция. Органы госбезопасности обвинялись в том, что поставили себя выше партии и народа.

Поэтому руководство МВД СССР поставило задачу укрепления связей милиции с обществом, возродить принципы двойного подчинения милиции – вышестоящему органу МВД и местному совету депутатов трудящихся.

Начальник Главного управления милиции признал, что «искусственно созданный отрыв органов милиции от местных Советов весьма отрицательно сказался на охране общественного порядка в стране»<sup>3</sup>.

В журнале «Советская милиция» создается постоянная рубрика «Сила милиции в связи с общественностью», в которой анализировались достижения и недостатки в обязательной работе милиции с общественностью. Работа с общественностью становится важным фактором при оценке деятельности милиции. Вводится практика награждения «За активную работу по привлечению населения в помощь милиции» медалью «За отличную службу по охране общественного порядка» и знаком «Заслуженный работник МВД».

Задача усиления взаимодействия милиции с населением ставится и в системе идейно-политического воспитания.

Примерный план беседы, которую должны были проводить начальники милиции со своими подчиненными по случаю 38-й годовщины советской милиции (интересно, что до этого день создания советской милиции долгое время не отмечался) включал следующие вопросы:

– классовая сущность и принципиальное отличие советской милиции от буржуазной полиции: необходимо было показать и доказать что советская милиция, в отличие от буржуазной полиции всегда служили и будет служить трудящимся;

– история советской милиции – это история ее беззаветного служения Родине и народу (с освещением этого вопроса у руководителей милиции еще долго будут трудности. К этому времени практически не было научных, научно-популярных работ посвященных истории советской милиции).

И наконец, при освещении третьего вопроса темы надо было рассказать о том, что «Повседневное руководство Коммунистической партией и неразрывная связь с широкими массами трудящихся – источник силы советской милиции».

Характерно, что руководящая роль КПСС была поставлена на третье место, что отражало острую борьбу за лидерство в стране между партией и государственным аппаратом, шедшую в то время.

В дальнейшем в партийно-политической работе в органах внутренних дел руководящей роли КПСС будет отводиться особое место.

В 1956 г. для повышения эффективности работы по воспитательной и профессиональной подготовке сотрудников милиции коллегия МВД СССР

приняли решение о необходимости написания истории советской милиции, в которой бы подчеркивался ее народный характер.

Руководство МВД, очевидно, рассчитывало получить книгу по истории советской милиции к 40-летию юбилею ее создания.

Но недостаточные возможности научно-учебных заведений МВД, а также большие проблемы, возникшие в советской идеологии, исторической науке после XX и последующих съездов КПСС, где пересматривались многие проблемы, связанные с именем и деятельностью Сталина, не позволяли подготовить большое научное издание, посвященное истории милиции, ни к 40-летию, ни даже к 50-летию советской милиции.

Но в журнале «Советская милиция» стали появляться очерки по истории советской милиции. Поэтому задача по воспитанию сотрудников на славных традициях советской милиции, всегда связанной с народом, в определенной мере, частично была решена.

Очень важными для поднятия престижа советской милиции было решение коллегии Министерства охраны общественного порядка РСФСР, принятое в 1962 г. по предложению известного писателя А. Адамова, об установлении и расширению связей МООП РСФСР с радио, телевидением, средствами массовой информации, творческими организациями для создания положительного образа советского милиционера.

В дальнейшем, в 1966 г. с воссозданием общесоюзной системы МООП, а затем МВД СССР эта работа была в значительной степени усовершенствована благодаря усилиям нового министра внутренних дел Н. А. Щелокова.

© Борисов А. В., 2016

<sup>1</sup> Некрасов В. Ф. Тринадцать «железных наркомов». М., 1995. С. 300–301.

<sup>2</sup> Советская милиция. 1955. № 1. С. 4–5.

<sup>3</sup> Барсуков М. В. За дальнейшее совершенствование организации и деятельности советской милиции // Советское государство и право. 1957. № 2. С. 35.

*Д. В. Иванов\**

## **ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СУДОВ В РСФСР В УСЛОВИЯХ «ОТТЕПЕЛИ» НАЧАЛА 1960-Х ГОДОВ**

Изучение нормативных правовых актов и юридической литературы, посвященных становлению в советском государстве института товарищеского суда, обладающего юрисдикционными полномочиями, свидетельствует о том, что научный интерес к данной проблеме проявился в основном в 1960-е годы. В этот период были опубликованы как крупные исследовательские труды, так и работы исключительно прикладного характера.

Так, в 1960 г. по материалам межвузовской конференции в Воронеже вышел сборник статей «Роль общественности в борьбе с преступностью» с участием ученых юристов и практических работников из различных регионов страны<sup>1</sup>. Поставленные на конференции вопросы в последующие годы нашли свое отражение в трудах А. П. Чугаева, В. М. Савицкого, Н. М. Кейзерова,

\* *Иванов Дмитрий Викторович* – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии.

Ю. А. Соколова, А. Ф. Короткова, В. И. Шинда, Н. Ф. Кузнецовой, К. Ф. Гуценко, Ф. Ф. Никитинского, А. Ф. Пехтерева<sup>2</sup> и др.

Вместе с этим, при анализе этих и других источников нельзя не обратить внимание на чрезмерное акцентирование воспитательной функции товарищеских судов в советской историко-правовой концепции этого периода в ущерб исследованиям товарищеских судов как выборных юрисдикционных общественных органов, участвующих на постоянной основе в обеспечении правопорядка и борьбе с преступностью в 1960-е – 1980-е годы.

Их общие проблемы, нерешенные организационные и собственно юридические вопросы деятельности не рассматривались и не подвергались публичному обсуждению. Товарищеские суды долгое время находились под «двойным» руководством: советов народных депутатов и комитетов профсоюза. На практике же это означало, что исполкомы советов фактически были обязаны выстраивать систему руководства ими по «государственному типу», подключая к нему органы юстиции, прокуратуры и суда. По сути, товарищескими судами по-прежнему управляли и командовали государственные органы и учреждения. Правда, применительно к 1940-м – 1950-м годам было бы правильнее сказать, как они «не руководили» данным институтом, о чем точно подмечал в свое время проф. А. Ф. Клейнман<sup>3</sup>. Фактически все эти годы наука права вообще и советская наука гражданского процессуального права в частности не продвигались в плане исследования роли общественности в борьбе с гражданскими правонарушениями.

Правовые вопросы организации и деятельности товарищеских судов в стране до 1960-х годов рассматривались и решались «рывками», в режиме кампанейщины, как и многие проблемы политической и социально-экономической жизни советского государства того времени. По некоторым сведениям, не подкрепленными источниками, товарищеские суды на предприятиях якобы вновь воссоздались в начале 1950-х годов, процессуальные действия которых власти пытались регламентировать не указом ПВС РСФСР, а инструктивным письмом ВЦСПС «Об отчетах и выборах товарищеских судов»<sup>4</sup>. Считалось, что эти общественные образования выполняли роль своеобразных рычагов дополнительного контроля и управления на производстве и не более того.

В начале 1960-х годов такой подход к целям и задачам товарищеских судов на производстве и в быту был полностью пересмотрен. Необходимость перемен диктовалась общей линией тогдашнего руководства государством на расширение института общественного представительства во всех сферах жизни общества.

Судя по архивным материалам, инициатива создания юрисдикционных формирований, обладающих специальной правосубъектностью полностью принадлежала центральным органам власти и управления.

3 июля 1961 г. Указом ПВС РСФСР было утверждено «Положение о товарищеских судах», ставшее базовым нормативным актом, определяющим и регулирующим: задачи и порядок организации данных судов; дела, рассматриваемые в них и порядок производства по ним; меры общественного воздействия, применяемые этими судами; руководство судебными формированиями<sup>5</sup>. Указом признавались утратившими силу постановлениями ВЦИК и СНК РСФСР от 10 октября 1930 г. и от 30 июня 1931 г., которые, собственно, и составляли организационно-правовую основу деятельности товарищеских судов вплоть до начала 1960-х годов.

Как нам представляется, одна из новелл введенного в действие Положения 1961 г. заключалась в более точном определении, чем это было ранее, ком-

петенции товарищеских судов, вопрос о которой имел не только важное теоретическое, но и практическое значение.

Ю. А. Соколов, исследовавший эту проблему, обратил, например, внимание на то, что при определении круга дел, входящих в компетенцию данного юрисдикционного формирования Положение о товарищеских судах исходило не из одного критерия (общественная опасность нарушения правовых норм и правил социалистического общежития. – *Д. И.*), а из двух – еще и характера самих дел (дела, связанные с нарушением трудовой дисциплины, гражданско-право-вые дела, дела морально-бытовые)<sup>6</sup>.

Это было особенно значимо для определения группы дел, рассматриваемых товарищеским судом в связи с совершившимися правонарушениями против личности (оскорбления, распространения позорящих члена коллектива измышлений и др.). Именно вокруг этой группы дел всегда было много проблемных моментов. Не случайно среди потерпевших бытовало мнение, что законодатель в Положении 1961 г. сознательно уводил правонарушителя от уголовной и даже административной ответственности, передавая дело суду общественности. Как замечал в начале 1963 г. прокурор г. Ленинграда И. Г. Цыпин, у населения складывалось впечатление, что нарсуды города в массовом порядке направляют в товарищеские суды дела и материалы, не относящиеся к их компетенции, желая таким образом заметно снизить показатель судимости<sup>7</sup>.

Наше исследование показало, что эти предположения не были основаны на документальных источниках, страдали эмоциональной преувеличенностью, отчасти носили тенденциозный характер. Под «подозрение» попали в частности дела о правонарушениях против личности, для которых была характерна альтернативная подсудность – товарищескому или государственному суду. Скорее всего, мало кто понимал из осуждавших данную практику, что члены товарищеского суда должны учитывать предписания ст. 51 УК РСФСР, где определялись условия, при которых некое лицо могло быть освобождено от уголовной ответственности, и дело о нем передано на рассмотрение товарищеского суда. Одним из таких условий являлось то, что деяние, предусмотренное Особенной частью УК РСФСР, должно быть совершено впервые. Другое условие – совершенное правонарушение должно было подпадать под одну из трех групп деяний, предусмотренных упомянутой выше ст. 51 УК<sup>8</sup>.

Компетенция товарищеских судов была заметно расширена Указом ПВС РСФСР от 23 октября 1963 г. «О внесении дополнений и изменений в Положение о товарищеских судах»<sup>9</sup>. Особенно существенные перемены коснулись ст. 5 Положения «Товарищеские суды рассматривают дела», в которой помимо всего прочего законодателем делалась попытка внести элемент процессуальных комментариев к некоторым положениям статьи. Анализ внесенных изменений и дополнений позволяет выдвинуть предположение, что законодатель пытался заметно усилить не столько специальную правосубъектность этих юрисдикционных формирований, сколько расширить их предупредительно-профилактическую предмет-объектную сферу деятельности.

Несмотря на то, что в 1960-е и последующие годы развитие законодательства шло по пути расширения компетенции товарищеских судов и более точного определения их задач, а также закрепления некоторых, специфических для товарищеских судов процессуальных форм и мер общественного воздействия, применяемых ими, общественно-государственная практика профилактики и борьбы с правонарушениями граждан не внесла в этот период решающих перемен в улучшение общественного порядка и безопасности. Уже летом 1964 г. прокурор г. Ленинграда С. Е. Соловьев докладывал в Ленинградский

промышленный обком КПСС «о массовой профанации главной цели, задач и деятельности товарищеских судов»<sup>10</sup>. И это несмотря на то, что к середине 1960-х годов юридическая база их организации и деятельности наиболее адекватно отражала регулятивный механизм и полномочия данных общественных формирований и в целом способствовала стабилизации общественного порядка.

© Иванов Д. В., 2016

<sup>1</sup> Роль общественности в борьбе с преступностью: Материалы межвузовской научной конференции с участием практических работников. Воронеж, 1960.

<sup>2</sup> Чугаев А. П. Борьба с преступлениями мерами общественного воздействия // Новое уголовное и уголовно-процессуальное законодательство РСФСР. Казань, 1961; Савицкий В., Кейзеров Н. Развитие правовых форм организации и деятельности товарищеских судов // Советское государство и право. 1961. № 4; Соколов Ю. А. Участие трудящихся в охране советского общественного порядка. М., 1962; Коротков А. Ф., Шинд В. И. Общественность в борьбе с нарушениями социалистической законности. М., 1962; Кузнецова Н. Ф. Дела о преступлениях, рассматриваемых товарищескими судами. М., 1962; Гуценко К. Ф. Товарищеские суды и народные суды // Формы участия общественности в борьбе с преступностью. М., 1963; Никитинский Ф. Ф. Изучение опыта участия общественности в предотвращении правонарушений // Преступность и ее предупреждение: Сборник статей / Под ред. М. Д. Шаргородского и Н. П. Кана. Л., 1966; Пехтерев А. Ф. Формы участия трудящихся в охране общественного порядка. Хабаровск, 1987.

<sup>3</sup> Клейнман А. Ф. Роль общественности в борьбе с гражданскими правонарушениями (доклад) // Роль общественности в выполнении государственных функций в условиях развернутого строительства коммунистического общества: Межвузовская научная конференция. Тезисы докладов и научных сообщений 24–26 мая 1960 г. М., 1960. С. 65.

<sup>4</sup> Икорский П. И. Правовые вопросы организации и деятельности товарищеских судов // Роль общественности в борьбе с преступностью: Материалы межвузовской научной конференции с участием практических работников. С. 85, 90.

<sup>5</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1961. № 26. Ст. 317.

<sup>6</sup> Соколов Ю. А. Участие трудящихся в охране советского общественного порядка. С. 148–149.

<sup>7</sup> Центральный государственный архив историко-политических документов Санкт-Петербурга (далее – ЦГАИПД СПб). Ф. 8437. Оп. 4. Д. 31. Л. 49.

<sup>8</sup> Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. 1960. № 50; 1961. № 4.

<sup>9</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1963. № 43. Ст. 750.

<sup>10</sup> ЦГАИПД СПб. Ф. 8437. Оп. 4. Д. 101. Л. 52

*И. В. Шевченко\**

*Н. Р. Шевченко\*\**

## **О ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕРАХ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ И УКРЕПЛЕНИЮ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА В 1960-е –1980-е ГОДЫ (НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Состояние дел в сфере обеспечения и укрепления законности и правопорядка является одним из наиболее существенных показателей здоровья социума, в котором должный уровень правопорядка складывается из адекватной со-

\* Шевченко Игорь Валентинович – профессор кафедры конституционного и административного права Новосибирского военного института внутренних войск имени генерала армии И. К. Яковлева МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

\*\* Шевченко Наталья Рудольфовна – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Новосибирского военного института внутренних войск имени генерала армии И. К. Яковлева МВД России.

временным требованиям деятельности государства по обеспечению прав человека, с одной стороны, и правомерного, законопослушного поведения отдельного гражданина – с другой<sup>1</sup>.

В 1960-е – 1980-е годы существовал ряд проблем, которые негативно влияли на состояние законности и правопорядка, которые необходимо было решать. По стране прокатились погромы милицейских участков<sup>2</sup>. В апреле 1964 г. в подмосковном городе Бронницы толпа разгромила отделение милиции, в котором ранее умер от побоев задержанный. В 1967 г. подобные беспорядки приобрели еще больший размах. В городах Фрунзе и Чимкент в нападениях участвовали до тысячи человек. Толпы убивали и избивали милиционеров, поджигали здания, транспорт, уничтожали документацию, «освобождали» заключенных из изоляторов»<sup>3</sup>.

И этому были такие объективные причины, как необразованность сотрудников правоохранительных органов, их неумение правильно реагировать на сложившуюся обстановку и принимать правильные и законные решения. На тот период времени почти 90 % личного состава правоохранительных органов, а особенно милиции имели либо низшее, либо чуть его превышающее образование. Не имели достаточной общеобразовательной подготовки и многие руководители<sup>4</sup>.

В связи с этими трудностями в органы, отвечающие за вопросы поддержания порядка и соблюдения законности стали направляться с руководящей партийной, советской и комсомольской работы люди с высшим образованием. С целью повышения профессиональной подготовки в СССР открываются высшие правоохранительные специальные учебные заведения. 19 ноября 1968 г. выходит постановление ЦК партии и Совета министров СССР «О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по дальнейшему ее укреплению»<sup>5</sup>, а 7 февраля 1969 г. Совет министров СССР утверждает новую структуру Министерства внутренних дел. В МВД появляются специализированные управления по различным направлениям правоохранительной деятельности (уголовный розыск, ГАИ и др.)<sup>6</sup>.

В Новосибирске появилась средняя специальная школа милиции, которая стала готовить кадры не только для УВД НСО, но и для всего Сибирского региона.

Много внимания в этот период уделяется материальному обеспечению сотрудников, совершенствованию системы специальных званий. Стал лучше оцениваться труд сотрудников милиции области. Все это способствовало повышению престижа работников всех правоохранительных органов и притоку в них молодых грамотных людей. «В какой-то момент сложилась уникальная ситуация: в милиции стало работать выгоднее, чем в прокуратуре. И некоторые сотрудники прокуратуры стали переходить в МВД»<sup>7</sup>.

В 1960-х годах деятельность правоохранительных органов стала регулярно освещаться во всех средствах массовой информации, в произведениях культуры и искусства. Заметки о работе милиции, об отдельных ее сотрудниках постоянно печатались в газетах «Советская Сибирь», «Вечерний Новосибирск», «Молодость Сибири», в районных газетах. В УВД в тот период издавалась газета «За образцовую службу», где отражались все стороны деятельности органов внутренних дел Новосибирской области.

В 1960–1970-е годы были заложены основы для качественного улучшения криминальной милиции, милиции общественной безопасности, тыловых служб ГУВД. В 1965 г. при УООП НСО был учрежден отдел по политико-воспитательной работе, а при всех отделах милиции Новосибирска и при струк-

турных органах внутренних дел районов сельской местности введена должность заместителя начальника по политико-воспитательной работе.

Много внимания стало уделяться обобщению и распространению передового опыта, в том числе и опыта правоохранительных органов зарубежных стран. При УВД НСО с этой целью был открыт кабинет передового опыта, в котором собирались соответствующие материалы. Обобщению опыта способствовало регулярное проведение всесоюзных совещаний и семинаров по самым различным направлениям деятельности органов внутренних дел. В Новосибирске такие совещания проводились по линии уголовного розыска, уголовно-исполнительной системы и др., регулярно проводились слеты молодых сотрудников, на которых опытные сотрудники делились секретами работы с молодежью.

Совместными усилиями правоохранительных ведомств проводилась работа с общественностью. Этому способствовало принятое в 1959 г. ЦК КПСС и СМ СССР «Постановление об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране»<sup>8</sup>. При профсоюзных и партийных комитетах крупных предприятий и учреждений создавались добровольные народные дружины. В 1960-е годы в Новосибирске в ДНД насчитывалось до 6 тыс. человек. Ежедневно в городе на охрану общественного порядка выходило до 700 дружинников. В эти годы в микрорайонах стали создаваться общественные пункты охраны порядка, которые становились центрами организации профилактики правонарушений в микрорайонах. Решением сессии Новосибирского областного Совета депутатов трудящихся седьмого созыва от 28 апреля 1959 г. была утверждена комиссия по социалистической законности и охране общественного порядка<sup>9</sup>.

Однако в рассматриваемый период происходили и негативные моменты, которые деструктивно влияли на обстановку в Новосибирской области, подрывали авторитет государственных органов и должностных лиц и тем самым отрицательно влияли на деятельность правоохранительных органов по укреплению законности и поддержанию правопорядка в регионе. Эти проявления быстро локализовались и закрывались для населения. Сведения о них мы в большинстве можем получить из архивных данных и скудной информации средств массовой информации.

Исторический опыт десятилетнего реформирования правоохранительной системы советского общества в рассматриваемый период убедительно подтвердил неоднозначность процессов советской демократизации, с одной стороны, позволявшей расстаться с наиболее вопиющими проявлениями беззакония государства, а с другой – порождавшей многочисленные негативные моменты<sup>10</sup>.

Характеризуя литературу, изданную в рамках рассматриваемого периода, отметим, что в целом данному времени был присущ устойчивый рост внимания к проблемам обеспечения законности в жизни советского общества<sup>11</sup>.

Обращение к трагической истории советских правоохранительных органов в это время, в принципе, не приветствовалось. Учитывая крайнюю политизированность проблематики правоохранительного спектра, традиционную закрытость советских правоохранительных органов для исследования, а также тот факт, что работ, посвященных собственно истории реформирования правоохранительных органов в СССР и в Новосибирской области, практически не было.

В связи с этим необходимо проведение комплексного исторического изучения процессов укрепления законности и правопорядка на этапе реформирования правоохранительных органов Новосибирской области 1960-х –1980-х годов, которое должно быть проведено вне традиционной для советского времени исследовательской совокупности фундаментальных научных установок, обу-

словленной основной концепцией «социалистической законности», что позволит по-новому подойти к оценке основных тенденций развития системы правоохранительных органов в 60-е – 80-е годы XX столетия.

© Шевченко И. В., 2016

© Шевченко Н. Р., 2016

<sup>1</sup> *Скрынников И. А.* Укрепление законности и правопорядка в условиях кризиса политики военного коммунизма и перехода к новой экономической политике, 1920–1923 гг.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2003. С. 2.

<sup>2</sup> *Рабочее* движение, которым сопровождался кризис в СССР конца 50-х – начала 60-х за исключением Новочеркасских событий 1962 г. (см. спецвыпуск «Общины» за июнь 1988 г.) слабо освещено. Поэтому мы публикуем собранные В. Белоцерковским свидетельства о событиях, охвативших Александров, Муром, Нижний Тагил, Новочеркасск, Темир-Тау, Одессу, Днепропетровск, Лубны, Куйбышев, Кемерово, Кривой Рог, Грозный, Донецк, Ярославль и возможно другие места // <http://spb-anarchists.anho.org/o40-04.htm> (дата обращения: 01.02.2016).

<sup>3</sup> *Кредов С.* Щелоков. М., 2011. С. 48.

<sup>4</sup> Официальный сайт ГУВД по Новосибирской области. Время преобразований. – <http://54.mvd.ru/gumvd/istoriy> (дата обращения: 01.02.2016).

<sup>5</sup> Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 19 ноября 1968 г. № 902-316 «О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по дальнейшему ее укреплению» (документ опубликован не был) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (последнее обновление 05.03.2013).

<sup>6</sup> *Кредов С.* Щелоков. С. 52.

<sup>7</sup> Там же С. 49.

<sup>8</sup> Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 2 марта 1959 г. № 218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» // Собрание постановлений правительства Союза Советских Социалистических Республик. 1959. № 4. Ст. 25.

<sup>9</sup> Государственный архив Новосибирской области Ф. 1020 Оп. 2. Д. 845. Л. 12.

<sup>10</sup> *Шитиков А. В.* Государственная политика в сфере обеспечения законности и правопорядка в условиях десталинизации советского общества (1953–1964 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2005. С. 3.

<sup>11</sup> *Леус М. В.* Реформирование правоохранительных органов СССР в 1953–1964 гг.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2008. С. 4.

*Л. П. Лантева\**

## **УЧАСТИЕ ПРЕПОДАВАТЕЛЕЙ И СТУДЕНТОВ ПЕДАГОГИЧЕСКИХ ВУЗОВ В ИСПРАВЛЕНИИ И ПЕРЕВОСПИТАНИИ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ (1960-е – 1980-е ГОДЫ)**

По завершении обучения в аспирантуре Московского Городского Педагогического Института имени В. П. Потеемкина в 1958 г. я получила направление Министерства Просвещения РСФСР на кафедру педагогики этого же института.

В это время в стране происходили перемены общественно-политической жизни, которые повлекли за собой изменение уклада во многих семьях. Родители, часто уезжавшие в командировки, работавшие на предприятиях в ночные смены, не могли уделять достаточно внимания своим детям-подросткам, а подчиняться жесткой дисциплине те уже не хотели. Нецензурная брань в обще-

\* *Лантева Лидия Павловна* – действительный член Академии педагогических и социальных наук (Москва), кандидат педагогических наук, доцент.

ственных местах лиц, находившихся в состоянии алкогольного опьянения, драки становились причиной вызова на место происшествий сотрудников органов охраны общественного порядка. Они задерживали нарушителей и ставили несовершеннолетних на учет в детских комнатах милиции. Нередко в знак протеста против запретов, стремясь привлечь к себе внимание, подростки-школьники срывали уроки, отказывались выполнять учебные задания, прекращали посещать учебные заведения, объясняя: «Мне это не нужно», грубили родителям и в ответ на требование учиться уходили из дома.

Работники милиции обратились в педвуз с просьбой помочь в исправлении таких ребят. Преподаватели МГПИ в поисках путей подготовки будущих педагогов к работе с учащимися, которых называли «трудными» подростками, обращались к трудам А. С. Макаренко, чтобы найти ответ на вопрос, как игнорирующих обучение вовлечь в овладение нормами поведения в единстве с гуманистическим сознанием. Одним из положений, используемых в исправлении поведения «трудных» подростков, было сочетание требовательности к человеку с гуманным отношением к нему. Это означает, что, если мы не можем открыто выразить уважения к отрицательно проявившей себя личности, то мы не имеем права проявить к ней неуважения. Непростительную ошибку допускали те воспитатели, которые демонстрировали отвращение к подростку, не симпатичному им по тем или другим причинам. Гуманные отношения предусматривают проявление заботы о каждом воспитаннике, независимо от симпатий или антипатий воспитателя.

Поскольку в студенческие и аспирантские годы я работала пионерской вожатой, то к началу работы в институте имела опыт руководства подростками в неформальной ситуации, в том числе взаимодействия с учащимися с отклонениями от норм морали в поведении. Когда встал вопрос об общественной работе, которую должны были вести все преподаватели, я предложила создать клуб «Подросток», куда входили бы студенты-добровольцы, желающие помочь школьникам, допустившим ошибки в поведении: индивидуально заниматься подготовкой к урокам, ликвидировать пробелы в знаниях за предыдущие годы обучения и вести неизбежно возникающие в неформальном общении разговоры о жизни. На заседании кафедры был утвержден план подготовки членов клуба к занятиям с будущими подшефными.

Занятия проводились в разных формах: 1) лекции руководителя клуба («Индивидуальный подход в воспитании», «Особенности работы с родителями и родственниками «трудных» подростков» и др.); 2) семинары – изучение литературы и ее обсуждение; 3) выезд в воспитательно-трудовую колонию, организованный с помощью инспектора детской комнаты милиции – наблюдение, обсуждение темы «Трудовая деятельность как фактор исправления и перевоспитания»; 4) занятие с преподавателем психологии «Особенности работы с «трудными» девочками»; 5) знакомство с работой инспектора детской комнаты милиции; 6) анализ документов по координации деятельности органов ведомств внутренних дел, просвещения и общественности в исправлении поведения «трудных» подростков – под руководством инспектора ДКМ; 7) решение педагогических задач.

Особое внимание было обращено на целесообразность использования, в зависимости от ситуации, применяемых сотрудниками милиции методов исправления, в числе которых рассматривались: убеждение; приучение; принуждение; категорическое требование, запрещающее неправильное поведение; предупреждение о привлечении к ответственности; взыскание или моральное принуждение.

Начали заниматься с подшефными 5 человек, потом их число выросло до 18. Занятия проходили по два раза в неделю в помещении детской комнаты милиции, куда инспектор поначалу приводила подростков-правонарушителей сама.

В 1960 г. МГПИ имени В. П. Потемкина по приказу Министерства просвещения был объединен с Московским Государственным педагогическим институтом имени В. И. Ленина, в котором уже утвердилась практика общественно-педагогической работы по исправлению и перевоспитанию педагогически запущенных подростков в форме студенческих макаренковских отрядов (инициатором их создания была доцент Э. С. Кузнецова). Отряды помогали милиции бороться с детской безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних, вели работу в соответствии с принципами воспитательной системы А. С. Макаренко:

- организация жизни подшефных подростков в условиях воспитательного коллектива при руководящей роли студента-педагога;
- подход к каждой личности, даже самой «испорченной», самой «трудной», с оптимистической гипотезой относительно ее будущего;
- общение между самими членами отряда по принципу «как можно больше требовательности к человеку, как можно больше уважения к нему».

Клуб «Подросток» вошел в такой отряд в форме секции.

Изменилось и содержание деятельности бывшего руководителя клуба Л. П. Лаптевой. В учебной нагрузке, кроме занятий по теоретическим курсам, появилось руководство «непрерывной» (1 раз в неделю в течение всех лет обучения) педагогической практикой студентов в школе-интернате № 14, где учились дети-сироты, подростки из неблагополучных семей, из неполных семей, дети специалистов, находящихся в длительных командировках, и др. В это же время на общественных началах по поручению администрации вуза я проводила занятия для воспитателей школы-интерната по проблеме «Исправление и перевоспитание педагогически запущенных подростков».

В 1960-е годы в органах охраны правопорядка стало утверждаться положение о необходимости использования научно обоснованных методов исправления и перевоспитания преступников. Началась интенсивная разработка учеными новой отрасли науки – исправительно-трудовой педагогики. Представители Высшей школы милиции участвовали в научно-педагогических конференциях в разных городах страны вместе с педагогами системы Министерства просвещения. После конференции в Тамбове в 1964 г., посвященной воспитанию учащихся школ-интернатов, меня, учитывая опыт выступления с лекциями по путевкам «Общества по распространению политических и научных знаний» для родителей в школах, на предприятиях и др. (что делали многие преподаватели в МГПИ имени В. И. Ленина) и опыт работы с «трудными» подростками, пригласили выезжать для чтения лекций личному составу внутренних войск, внутренней и конвойной охраны в исправительно-трудовых учреждениях. Фактически каждая такая командировка превращалась в цикл занятий с личным составом, учителями школ при ИТУ, а также лекций для осужденных по темам: «Требовательность к себе и окружающим», «Самовоспитание доступно каждому» и др. В то же время началось и сотрудничество с Высшей школой милиции (затем Высшей школой МВД, Академией МВД), где я участвовала в разработке и проведении курса занятий по педагогике для слушателей, параллельно слушая лекции профессора Б. С. Утевского по исправительно-трудовому праву. Для публикации материалов под грифом «Для служебного пользования» предоставля-

лись страницы изданий Министерства охраны общественного порядка СССР, затем МВД СССР<sup>1</sup>.

Не прекращалось и сотрудничество с местными органами милиции по привлечению студентов МГПИ к перевоспитанию педагогически запущенных подростков. Комитет комсомола постоянно находил добровольцев для работы в детских комнатах милиции (потом – инспекциях по делам несовершеннолетних) Москвы, поездок с концертами в воспитательно-трудовые колонии в Подмосковье. Некоторые студенты по окончании вуза шли на работу в милицию. И члены комитета комсомола, и студенты-воспитатели часто обращались ко мне за консультациями – вплоть до середины 1980-х годов, когда в стране, в органах МВД, в педвузах и комсомоле начались серьезные перемены.

© Лаптева Л. П., 2016

---

<sup>1</sup> *Кравченко С., Rogov A., Лаптева Л., Евграфов А.* Некоторые вопросы методики чтения лекций среди осужденных. М., 1970; *Лаптева Л., Пирожков В.* Без требовательности нет воспитания // *К новой жизни.* 1967. № 8; *Лаптева Л. П.* 1) Первое учебное пособие по исправительно-трудовой педагогике // *Советское государство и право.* 1968. № 5. 2) Материалы для проведения политических занятий с осужденными на тему: «Любовь к социалистической Родине – основополагающий нравственный принцип советского человека». М., 1970; 3) Сборник задач по исправительно-трудовой педагогике / Под ред. В. Е. Гмурмана. М., 1970; 4) Воспитание общественной активности осужденных (В помощь начальникам отрядов и политработникам). М., 1971; 5) Методические советы политгрупповоду по теме: «Изменения в социальной структуре общества»: Материалы для проведения политических занятий с осужденными. М., 1971; 6) Единство воспитания сознания и поведения осужденных // *Педагогические условия повышения эффективности перевоспитания осужденных в ИТУ: Сборник материалов педагогических чтений.* Ульяновск, 1972; 7) Общественное мнение осужденных как фактор борьбы с туеядством в ИТУ МВД СССР // *Актуальные проблемы научной организации исправления и перевоспитания осужденных.* Рязань, 1973; 8) Школа – центр методической работы в ИТУ // *Пути повышения роли педагогических коллективов школ при ИТУ.* М., 1976; 9) Воспитатель и педагогический коллектив воспитательно-трудовой колонии. М., 1977.

**Ф. С. Сосенков\***

## **ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ СЕПАРАТИЗМУ В КГБ И КПСС: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОЗЗРЕНИЯ Ю. В. АНДРОПОВА**

Отечественное государство в силу своего многонационального, поликонфессионального и мультикультурного характера практически на всех этапах своего исторического развития вынуждена была решать задачи сохранения своего единства, нейтрализации центробежных сил, противодействия сепаратизму<sup>1</sup>. В связи с этим отечественными государствоведами, публицистами, общественными и политическими деятелями накоплен значительный теоретический и практический опыт. В рамках данной статьи проанализируем взгляды на данный вопрос председателя Комитета государственной безопасности СССР (1967–1982) и руководителя советского государства (1982–1984) Юрия Владимировича Андропова (1914–1984).

Национальным проблемам, сепаратизму в СССР не было принято придавать широкую огласку. Вероятно, причина в том, что подобные процессы про-

---

\* *Сосенков Федор Сергеевич* – заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Волжского государственного университета водного транспорта (Нижний Новгород), кандидат юридических наук, доцент.

тиворечили идеологемам о дружбе народов. Проблемами такого рода традиционно занимались органы государственной безопасности. Особое внимание этой работе и в период службы в ГКБ и в бытность первым секретарем ЦК КПСС уделял Ю. В. Андропов. По его настоянию в рамках ведомства было создано самостоятельное (пятое) Управление по организации контрразведывательной работы по борьбе с идеологическими диверсиями противника, осуществляемыми «в области, охватывающей политические, философские, правовые, нравственные, эстетические, религиозные и другие взгляды и идеи»<sup>2</sup>. Ю. В. Андропов неоднократно указывал на реальную опасность таких диверсий, направленных в том числе и против единства страны Советов: «Разведки западных держав не жалеют усилий, чтобы добыть информацию ... о внутреннем положении Советского Союза...они активно действуют в организации идеологических диверсий, направленных на то, чтобы ослабить идейно-политическое единство советского народа»<sup>3</sup>.

Одним из наиболее опасных видов идеологических диверсий Ю. В. Андропов считал пропаганду национализма, отравление сознания «националистическими предрассудками»<sup>4</sup>. Помощник председателя ГКБ В. В. Шарапов вспоминал: «Андропов сознавал, что любой национализм – русский, украинский, казахский, киргизский, грузинский – представляет угрозу для единства нашего многонационального государства. Он исходил не из национального, а из общеполитического подхода – наносит это ущерб государству или нет...»<sup>5</sup>. Проблемы национализма, потенциально угрожавшие единству Советского Союза» обращали на себя внимание Ю. В. Андропова еще в 1960-е годы, когда, казалось бы, они были не так остры. Так, не подвергая сомнению ленинский тезис о пути к сближению наций через развитие национальных культур, он отмечает, что «этот процесс даже в рамках одной страны не является легким»<sup>6</sup>. Рост национального самосознания всегда рассматривался Ю. В. Андроповым как закономерный процесс, вместе с тем он предостерегал от крайних его форм: «...на той же самой почве, на которой вырастают национальные чувства, патриотизм, могут в определенных условиях появиться и уродливые всходы в виде национализма, который подчиняет все другие интересы национальным, к тому же узко и неправильно понятым, ведет к обособлению нации, к противопоставлению ее другим нациям...национализм – реальная опасность»<sup>7</sup>.

В открытых выступлениях в качестве партийного лидера Ю. В. Андропов уделял внимание указанным проблемам, но, как правило, его публичные рассуждения укладывались в рамки марксистско-ленинского учения и в этой связи не вскрывали проблем.

Особенно активно интересующие нас в рамках данного выступления вопросы обсуждались в 1982 г., в котором праздновался шестидесятилетний юбилей СССР. Ю. В. Андропов в своем докладе отметил привычные, но парадоксальные для единства государства принципы: «право наций на самоопределение как единственно надежное средство обеспечить их действительное, надежное сближение»<sup>8</sup>, социалистический федерализм «как гарантия максимальной прочности федерации социалистических республик»<sup>9</sup>; «всестороннее развитие каждой из социалистических наций в нашей стране ведет к их все большему сближению»<sup>10</sup>; «впервые в истории многонациональный состав страны превратился из источника ее слабости в источник силы и процветания»<sup>11</sup>. Данные тезисы становятся понятными только в контексте ленинских идей о федерации и праве наций на самоопределение. В этой связи ранее Ю. В. Андропов упоминал об особом государственно-правовом явлении – социалистической государ-

ственности, в которой идеи интернационализма берут верх над центробежными силами национализма<sup>12</sup>.

Вместе с тем признаются проблемы, «которые порождает сам факт жизни и труда в рамках единого государства множества наций и народностей»<sup>13</sup>. Генеральным секретарем ЦК КПСС отмечаются тревожные тенденции, сигнализирующие о нарастающем сепаратизме: «... экономический и культурный прогресс всех наций и народностей сопровождается неизбежно ростом их национального самосознания... Важно, однако, чтобы естественная гордость за достигнутые успехи не превращалась в национальную кичливость или зазнайство, не порождала тенденции к обособленности...»<sup>14</sup>. Этим сигналам, однако, не уделялось достаточного внимания. В период, когда назревали межнациональные столкновения, служащие прекрасной базой для развития сепаратизма, Генеральный секретарь ЦК КПСС отмечает, что «корни национальных отношений уходят в социальную почву»<sup>15</sup>. А поскольку в Советском Союзе основные социальные проблемы (обеспечение продовольствием, медицинским обслуживанием, образование и другие) в основном решены, то, по этой логике, для межнациональных конфликтов нет базы. В этой связи уверенно было заявлено, что «вместе с социальными антагонизмами ушли в прошлое национальная рознь, все виды расового и национального неравноправия и угнетения»<sup>16</sup>.

Безусловно, упомянутые Ю. В. Андроповым «настойчивое воспитание интернационалистского сознания и неуклонный курс на сближение всех наций и народностей»<sup>17</sup> были важны и в определенной мере обеспечивали профилактику сепаратизма. Как результат такой «продуманной, научно обоснованной национальной политики»<sup>18</sup> рассматривалась «новая историческая общность – советский народ»<sup>19</sup> и социалистическая многонациональная культура<sup>20</sup>.

Основой единства СССР, отмеченной Ю. В. Андроповым, была коммунистическая партия – «живое воплощение единства, сплоченности всех наций и народностей Советского Союза», нацеливающая политику «на гармоничное сочетание национальных и интернациональных интересов»<sup>21</sup>. Как зримое проявление единства Советского Союза назывались также единый народнохозяйственный комплекс<sup>22</sup>. Не вполне характерным являются слова благодарности, обращенные к русскому народу, без «бескорыстной братской помощи» которого были бы невозможны нынешние достижения ни одной из республик»<sup>23</sup>. В сочетании с одновременным признанием русского языка одним из ведущих средств сближения народов<sup>24</sup> это явилось, на наш взгляд, косвенным признанием русского народа государствообразующим в СССР. Отмечена также объединяющая роль Конституции СССР, обозначившей «прочные, устойчивые политико-правовые основы для дальнейшего расцвета и сближения всех наций и народностей страны»<sup>25</sup>.

Обобщая политико-правовое наследие Ю. В. Андропова относительно интересующих нас проблем, можно заключить, что его «открытая» часть, публично излагаемая им в качестве партийного лидера, носила в основном «дежурный» характер, не давала прогнозов обострения межнациональных проблем и усиления сепаратизма. Вторая, условно назовем ее «закрытой», содержащая его мысли о единстве государства как руководителя КГБ, если судить о ней по доступным источникам, была направлена в основном на противодействие национализмам и иным подобным идеологически диверсиям, то есть носила охранительно-оборонительный, защитный характер. Ни та, ни другая часть не содержали позитивной «наступательной» программы, содержащей средства профилактики сепаратизма в изменяющихся общественных условиях. Подоб-

ные вопросы серьезно не разрабатывались и в дальнейшем, что в немалой степени ускорило разрушение Советского Союза.

© Сосенков Д. В., 2016

<sup>1</sup> Под сепаратизмом в справочной юридической литературе понимается движение за отделение части государства и создание нового государственного образования либо за предоставление части страны автономии. – См.: *Большой юридический словарь* / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М., 2000. С. 554.

<sup>2</sup> *Андропов Ю. В.* Идеологическая диверсия – отравленное оружие империализма. Из выступления на совещании КГБ СССР в феврале 1979 года // Андропов Ю. В. Избранные речи и статьи. М., 1984. С. 162.

<sup>3</sup> *Андропов Ю. В.* Пятьдесят лет на страже безопасности Советской Родины. Доклад на торжественном собрании в Кремлевском Дворце съездов 20 декабря 1967 года // Там же. С. 92.

<sup>4</sup> *Андропов Ю. В.* Идеологическая диверсия – отравленное оружие империализма. Из выступления на совещании КГБ СССР в феврале 1979 года. С. 164.

<sup>5</sup> Цит. по: *Млечин Л.* Назарбаев: Между медведем и драконом. СПб., 2015. С. 156.

<sup>6</sup> *Андропов Ю. В.* Некоторые вопросы развития и укрепления мировой системы социализма. Из выступления на встрече с представителями профессорско-преподавательского состава и студентами МГУ имени М. В. Ломоносова 2 ноября 1966 года // Андропов Ю. В. Избранные речи и статьи. С. 73.

<sup>7</sup> Там же. С. 74.

<sup>8</sup> *Андропов Ю. В.* Шестьдесят лет СССР. М.: Политиздат, 1982. С. 6.

<sup>9</sup> Там же. С. 8.

<sup>10</sup> Там же. С. 16.

<sup>11</sup> Там же. С. 18.

<sup>12</sup> См.: *Андропов Ю. В.* Дружба советских народов – неиссякаемый источник наших побед. Доклад на совместном торжественном заседании ЦК Компартии Эстонии и Верховного Совета Эстонской ССР, посвященном вручению республике ордена Дружбы народов и городу Таллину ордена Ленина 27 декабря 1973 года // Андропов Ю. В. Избранные речи и статьи. С. 96–97.

<sup>13</sup> *Андропов Ю. В.* Шестьдесят лет СССР. С. 20.

<sup>14</sup> Там же. С. 26.

<sup>15</sup> Там же. С. 5.

<sup>16</sup> Там же. С. 14.

<sup>17</sup> Там же. С. 8.

<sup>18</sup> Там же. С. 21. См. также: *Андропов Ю. В.* Речь на Пленуме ЦК КПСС 15 июня 1983 года // Андропов Ю. В. Избранные речи и статьи. С. 293.

<sup>19</sup> О советском народе как особой социальной общности см. также: *Образование и развитие СССР – триумф идей ленинизма.* Киев, 1982. С. 169.

<sup>20</sup> *Андропов Ю. В.* Шестьдесят лет СССР. С. 15.

<sup>21</sup> Там же. С. 57.

<sup>22</sup> Там же. С. 15.

См. об этом также: О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик. Постановление ЦК КПСС от 19 февраля 1982 года. М., 1982. С. 8.

<sup>23</sup> *Андропов Ю. В.* Шестьдесят лет СССР. С. 17.

<sup>24</sup> Там же. С. 17.

<sup>25</sup> Там же. С. 18.

**СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА  
ЛИШЕНИЯ РОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВ  
КАК ФОРМЫ ОХРАНЫ ПРАВ РЕБЕНКА  
В СОВЕТСКОЙ РОССИИ**

Одной из наиболее значимых новаций законодательного регулирования советской России в области семейного права стало закрепление приоритета интересов детей над правами родителей. Действовавшая вплоть до 1917 г. ст. 164 Свода законов гражданских устанавливала: «Власть родительская простирается на детей обоего пола и всякого возраста, с различием и в пределах, законами для сего постановленных»<sup>1</sup>. По новому законодательству подход диаметрально изменился. Согласно ст. 153 Кодекса законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве от 22 октября 1918 г.<sup>2</sup> (далее – Кодекс 1918 г.) родительские права должны были осуществляться исключительно в интересах детей. В противном случае родители по суду могли быть лишены родительских прав. Институт лишения родительских прав, переживший существование Российской Советской Федеративной Социалистической Республики как государства и воспринятый законодательством Российской Федерации, был призван обеспечить эффективность деятельности правоохранительных органов по реализации новых правовых принципов семейного права.

По мере развития советского семейного законодательства совершенствовался институт лишения родительских прав. В Кодексе законов о браке, семье и опеке от 19 ноября 1926 г.<sup>3</sup> (далее – Кодекс 1926 г.) нормы о лишении родительских прав как мере ответственности родителей за невыполнение родительских прав и обязанностей подверглись уточнению. Кодекс законов о браке и семье Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 30 июля 1969 г.<sup>4</sup> (далее – Кодекс 1969 г.), кроме расширения оснований и порядка лишения родительских прав впервые ввел возможность восстановления в родительских правах. Следует помнить, что в период становления советской правовой системы лишение родительских прав могло применяться судом как при рассмотрении гражданского, так и уголовного дела. Согласно ст. 31 Уголовного кодекса Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 22 ноября 1926 г.<sup>5</sup> лишение родительских прав являлось особым видом поражения прав и могло быть назначено судом как мера уголовного наказания, так и при удовлетворении гражданского иска. Впоследствии от подобной практики отказались, что вполне объяснимо многочисленными коллизиями между двумя видами судопроизводств – уголовным и гражданским<sup>6</sup>.

Лишение родительских прав производилось только судом. Вместе с тем, правоохранительные задачи решали иные государственные органы, привлекавшиеся к участию в деле – прокурор, а после 1926 г. также орган опеки и попечительства. Согласно ст. 46 Кодекса 1926 г. до окончания рассмотрения судебного дела органам опеки и попечительства было предоставлено право выносить постановление об отобрании детей у родителей и других лиц, на попечении которых находились дети, если оставление детей у этих лиц являлось опасным для ребенка. В случае удовлетворения иска о лишении родительских прав суд был обязан передать детей на попечение органов опеки и попечительства. Аналогичные нормы были воспроизведены в ст. 61, 62 Кодекса 1969 г. Орган опеки

---

\* *Бурданова Наталья Анатольевна* – судья Московского районного суда Санкт-Петербурга.

и попечительства принимал участие и в рассмотрении уголовного дела о лишении родительских прав<sup>7</sup>. Прокурор привлекался к участию в деле для дачи заключения. Не имея надзорных полномочий в отношении суда, прокурор был вправе оспаривать в процессуальном порядке судебные постановления по делам о лишении родительских прав. И прокурор, и орган опеки и попечительства могли выступать заявителями по делам о лишении родительских прав, действуя в защиту прав и законных интересов детей.

Лишение родительских прав как форма ретроспективной юридической ответственности<sup>8</sup> применялось при наличии определенного состава правонарушения. Необходимыми условиями наступления ответственности являлись вина родителя и противоправность его поведения. Наступление негативных последствий для лишения родительских прав не являлось обязательным элементом состава правонарушения. Лишение родительских прав могло последовать за нарушение как личных неимущественных, так и имущественных родительских прав и обязанностей. Наиболее полно перечень неправомερных действий родителей приведен в ст. 68 Кодекса 1969 г., согласно которой родители или один из них могли быть лишены родительских прав, если было установлено, что они уклонялись от выполнения своих обязанностей по воспитанию детей или злоупотребляли своими родительскими правами, жестоко обращались с детьми, оказывали вредное влияние на детей своим аморальным, антиобщественным поведением, а также, если родители являлись хроническими алкоголиками или наркоманами. В советской правовой системе утверждалась активная роль государства в поддержке материнства и детства, родителям предоставлялось право поместить детей в воспитательные учреждения за государственный счет, что не означало ненадлежащего выполнения родительских обязанностей и не могло повлечь лишения родительских прав<sup>9</sup>.

Необходимым элементом юридической ответственности являлись негативные последствия для правонарушителя. В данном контексте обращал на себя внимание тот факт, что родители, лишённые родительских прав, имели право свидания с детьми, если такие встречи не противоречили интересам несовершеннолетних (ст. 159 Кодекса 1918 г.) На ранних стадиях формирования института лишения родительских прав в России он не распространялся на все родительские права. За родителем сохранялось основополагающее личное неимущественное родительское право – право на воспитание ребенка. Оно предоставлялось родителю в усеченном виде – в форме общения с ребенком и при определенных условиях, то есть родитель имел возможность участвовать в жизни ребенка. Вопрос о разрешении родителю свиданий оставлялся на усмотрение органа опеки и попечительства<sup>10</sup>. С последующим развитием законодательства норма ст. 159 Кодекса 1918 г. трансформировалась в самостоятельный институт восстановления в родительских правах. Лишение родительских прав не означало прекращения родительских обязанностей по содержанию детей.

Таким образом, институт лишения родительских прав является примером законодательного нововведения первых лет советской власти в России. Опыт его реализации, поиск оптимальных для достижения стоящих перед ним целей, постоянное техническое и содержательное совершенствование в течение уже почти ста лет сформировали эффективный и широко применяемый в Российской Федерации механизм, направленный на охрану прав и законных интересов ребенка. Безусловно, с течением времени возможно дальнейшее совершенствование института с учетом изменения социокультурных и экономических условий жизни семьи в России. Однако, развитие института лишения родительских прав показательнo с той точки зрения, что стабильность, последовательность и

определенная «осторожность» в изменении законодательного регулирования правоотношений приносит успех в реализации правоохранительной деятельности.

© Бурданова Н. А., 2016

<sup>1</sup> Цит. по изд.: Свод законов гражданских (Свод законов т. 10 ч. 1, издание 1900 г. по Продолжению 1906 и 1908 г.) С предметным указателем и с позднейшими узаконениями по день выхода в свет / Сост. А. Л. Саатчиан. СПб., 1911. С. 631.

<sup>2</sup> Собрание узаконений Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (далее – СУ РСФСР). 1918. № 76. Ст. 818.

<sup>3</sup> СУ РСФСР. 1926. № 82. Ст. 612.

<sup>4</sup> Ведомости Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. 1969. № 32. Ст. 1086.

<sup>5</sup> СУ РСФСР. 1926. № 80. Ст. 600.

<sup>6</sup> Постановление пленума Сибирского крайсуда от 14 января 1929 г. // Судебная практика РСФСР. 1929. № 7. С. 14.

<sup>7</sup> Протокол № 8 заседания Пленума Верховного Суда РСФСР от 19 апреля 1927 г. «О разъяснении применения п. «г» ст. 31 Уголовного Кодекса» // Судебная практика РСФСР. 1927. № 8. С. 1. П. 2.

<sup>8</sup> Подробнее о понятии ретроспективной юридической ответственности см.: *Витрук Н. В.* Общая теория юридической ответственности. М., 2009. С. 42.

<sup>9</sup> Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда СССР от 28 апреля 1951 г. по делу № 36/398 по иску Уржумского райздравотдела о лишении Ш. родительских прав // Судебная практика Верховного Суда СССР. 1951. № 8. С. 28–29.

<sup>10</sup> По делу Заботлиной было дано разъяснение о том, что в случае отмены решения о лишении родительских прав орган опеки и попечительства сохраняет право запрета свидания родителей с детьми. – См.: Определение гражданской кассационной коллегии Верховного Суда РСФСР от 11.05.1929 по делу № 31413 // Судебная практика РСФСР. 1929. № 18. С. 7.

*С. С. Щепкин\**

## ПОНЯТИЕ «ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ О ПРАВЕ»

В XVII в. Спиноза утверждал, что «к праву государства менее относится то, на что негодует большинство». Поскольку «право государства определяется мощью народа», постольку надо считаться с мнением народа, чтобы не дать повод к заговору с его стороны<sup>1</sup>. В этом случае Спиноза, определяя пределы государственной власти, предопределил необходимость учета общественного мнения современным государством при осуществлении властных полномочий<sup>2</sup>.

Декабрист М. С. Лунин писал: «Народ мыслит, несмотря на глубокое молчание. Доказательством, что он мыслит, служат миллионы, тратимые с целью послушать мнения, которые мешают ему выразить»<sup>3</sup>.

Гегель, определяя сущность общественного мнения, писал: «Формальная, субъективная свобода, состоящая в том, что единичные лица как таковые имеют и выражают свое собственное мнение, суждение о всеобщих делах и подают совет относительно них, проявляется в том совместности, которая называется общественным мнением. В себе и для себя всеобщее, субстанциональное и истинное связано в нем со своей противоположностью, со стоящим само по себе своеобразным и особенным мнением многих. Это существование есть поэтому наличное противоречие самому себе, познание как явление; оно столь же непо-

\* *Щепкин Сергей Станиславович* – доцент кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, полковник полиции, кандидат юридических наук, доцент.

средственно существенность, как и не существенность»<sup>4</sup>.

Таким образом, по мнению Гегеля, общественное мнение отличается следующими признаками:

1) субъектами общественного мнения являются только частные лица, которые никого, кроме самих себя не представляют и высказывают только свое собственное мнение. Такие лица не могут выражать интересы государства и, если они занимают какую-либо государственную должность, то высказывать они могут только свое частное мнение, не представляя тем самым официальную точку зрения;

2) высказываемые такими частными субъектами мнения могут складываться только по поводу каких-либо общих дел, то есть дел имеющих публичный характер. Если у людей нет общих интересов, то у них нет общего предмета обсуждения и, в этом случае общественное мнение не сможет сформироваться;

3) сложившееся таким образом общественное мнение не всегда является истиной, так как часто не соответствует общественным потребностям и целям прогрессивного развития общества.

По мнению В. В. Касьянова и В. Н. Нечипуренко, «общественное мнение – это совокупность суждений и оценок, выносимых различными социальными группами и слоями по поводу событий общественной жизни, деятельности и поведения отдельных личностей, организаций и партий, насущных социальных, политических, культурных проблем»<sup>5</sup>.

В. А. Бачинин полагает, что «общественное мнение – это неформальный социальный институт, представляющий собой совокупность оценочных суждений, выражающих отношение тех или иных сообществ к определенным фактам и событиям, вызывающим повышенный интерес общественности»<sup>6</sup>.

В. М. Сырых полагает, что для общественного мнения характерны следующие признаки:

1) общественное мнение представляет собой суждение по вопросу, который осознается определенной социальной группой как социально значимый;

2) вопрос является социально значимым не только для отдельной социальной группы (слоя), но и для большей части общества или общества в целом, хотя общество, другие социальные слои могут иметь по этому вопросу и иное мнение;

3) суждение доведено до сведения заинтересованных лиц с помощью средств массовой информации, радио, телевидения или иным общедоступным способом<sup>7</sup>.

Данные авторы, четко не определяя субъектов общественного мнения, тем не менее, указывают на важный, насущный, вызывающий повышенный интерес, характер общественных проблем, являющихся объектом общественного мнения. В. М. Сырых особо отмечает, что объект общественного мнения должен быть социально значим для общества в целом, а также то, что должны быть особые способы распространения общественного мнения.

В. В. Припечкин и И. А. Андреева считают, что объектом общественного мнения может быть какое-то событие, процесс или явление, которые должны отвечать следующим критериям: во-первых, такие явления должны находиться во взаимодействии с интересами субъектов общественного мнения; во-вторых, объектом общественного мнения может выступать то, что допускает многозначность своего толкования и безусловность оценочных суждений; в-третьих, объектом общественного мнения могут быть те объекты, которые до-

ступны знанию и пониманию общественности<sup>8</sup>.

Соответственно, точка зрения этих ученых относительно первого и второго критериев объекта общественного мнения перекликается с позицией в данном вопросе Гегеля и других вышеуказанных ученых, а третий критерий дополнительно раскрывает понятие общественного мнения.

Понятие общественного мнения о праве следует рассматривать как одну из разновидностей понятия общественного мнения. Необходимо выделить следующие особенности данного явления.

Л. И. Спиридонов указывал, что состояние общественного мнения о праве зависит от взаимодействия множества переменных, которое «в своем интегративном итоге приводит к тому, что население воспринимает законное и незаконное, правовое и неправовое совсем не так, как законодатель»<sup>9</sup>. Действительно, смерть А. С. Пушкина в результате дуэли воспринималась в народе как убийство иностранцем Дантесом великого русского поэта, хотя дуэль в то время преступлением не считалась. С другой стороны, смертная казнь многих революционеров, являвшихся в то время преступниками с точки зрения закона, воспринималась в обществе как страдания невинных людей – мучеников за народ<sup>10</sup>.

Общественное мнение о праве Л. И. Спиридонов определяет, как сложное по своему содержанию явление, выражающее в юридических понятиях, в категориях должного и сущего общественную жизнь и потому испытывающее на себе влияние всех форм общественного сознания, в том числе экономического, политического, нравственного, религиозного<sup>11</sup>. Общественное мнение о праве формируется не только под влиянием правосознания. В сознании человека нельзя выделить только знания о праве, то есть сознание представляет собой целостное явление, в котором все возможные формы сознания находятся не просто во взаимодействии, а в абсолютном единстве<sup>12</sup>. Человек оценивает все факты юридической действительности, не задумываясь о том, какие знания в этом случае используются – юридические, нравственные, экономические или политические<sup>13</sup>.

Одним из свойств общественного мнения о праве Л. И. Спиридонов называет то, что факты юридической действительности оцениваются обществом не на основе правовых норм как формальных установлений государства, а на основе норм культуры, общих представлений людей о должном, которые и выступают основой осознания того, что есть и что не есть право<sup>14</sup>.

Общественное мнение о праве никогда не бывает отражением юридических явлений в «чистом виде», правовой действительности, существующей самой по себе<sup>15</sup>. Оно формируется как оценка соответствия прав и обязанностей людей объективным функциям, которые они должны выполнять вследствие закона разделения общественного труда<sup>16</sup>.

Таким образом, общественное мнение о праве – это такое состояние массового сознания частных лиц, которое во взаимодействии множества факторов на основе норм культуры отражает важные, социально значимые факты юридической действительности путем создания не всегда истинных оценок этих факторов через экономические, политические, правовые, нравственные, религиозные и иные формы общественного сознания.

© Щепкин С. С., 2016

- 
- <sup>1</sup> Цит. по: *Нерсесянц В. С.* История политических и правовых учений: Учебник для вузов. М., 2007. С. 265.
- <sup>2</sup> *Карчевская Н. И.* Государство и личность: некоторые проблемы соотношения интересов // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: Материалы межвузовской научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 19 декабря 2002 г. / Под общ. ред. В. П. Сальникова, Р. А. Ромашова. СПб., 2003. С. 56–61.
- <sup>3</sup> *Лунин М. С.* Письма из Сибири. М., 1988. С. 284.
- <sup>4</sup> *Гегель Г. В. Ф.* Сочинения: В 14 т. Т. 7. М., 1951. С. 336.
- <sup>5</sup> *Касьянов В. В., Нечипуренко В. Н.* Социология права. Ростов-н/Д., 2001. С. 168.
- <sup>6</sup> *Бачинин В. А.* Энциклопедия философии и социологии права. СПб., 2006. С. 547.
- <sup>7</sup> *Социология права: Учебник / Под ред. В. М. Сырых.* М., 2004. С. 418.
- <sup>8</sup> *Социология: Учебник для юридических вузов.* СПб., 2000. С. 342.
- <sup>9</sup> *Спиридонов Л. И.* Социология уголовного права. М., 1986. С. 176.
- <sup>10</sup> *Стоцкий А. П.* Правоохранительная, правозащитная и правовосстановительная деятельность в контексте нравственных и моральных ценностей: соотношение понятий // Theory and practice of the restoration of rights. 2013. № 1. С. 19–22.
- <sup>11</sup> *Спиридонов Л. И.* Теория государства и права: Курс лекций. СПб., 1995. С. 130.
- <sup>12</sup> *Нижник Н. С.* Национальная безопасность как социоюридический феномен. СПб., 2013. С. 156.
- <sup>13</sup> *Спиридонов Л. И.* Теория государства и права: Курс лекций. С. 130.
- <sup>14</sup> *Нижник Н. С.* Национальная безопасность как социоюридический феномен. С. 156.
- <sup>15</sup> *Спиридонов Л. И.* Теория государства и права: Курс лекций. С. 130.
- <sup>16</sup> *Нижник Н. С.* Национальная безопасность как социоюридический феномен. С. 129–130.

---

---

## АЛФАВИТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ АВТОРОВ

---

---

<b>А</b>	
Абакумова Е. Б. ....	51
Абрамов О. А. ....	126
Алексеев А. А. ....	54
Алешина-Алексеева Е. Н. ....	338
Андреева Е. Ю. ....	171
Арзуманов И. А. ....	277
Ахмедов Ч. Н. ....	252

<b>Б</b>	
Байкеева С. Е. ....	210
Бантюков И. Б. ....	335
Бельский В. Ю. ....	10
Берёзкина Е. Н. ....	184
Бернацкий Г. Г. ....	16
Борисов А. В. ....	363
Бородин В. В. ....	99
Бочкарев С. В. ....	108
Бреев А. В. ....	315
Бурданова Н. А. ....	378
Бялт В. С. ....	27,84

<b>Г</b>	
Галиев Р. С. ....	160
Герасимова Н. П. ....	95
Гогенко Л. А. ....	230
Голубева Л. А. ....	105
Горелов С. А. ....	335
Грибанов Е. В. ....	112
Григорьев О. В. ....	120
Григорьев О. В. ....	348
Грязнова Т. Е. ....	19

<b>Б</b>	
Демидов А. В. ....	92
Демичев А. А. ....	130
Деревскова В. М. ....	246
Доронин Ю. П. ....	141

<b>Е</b>	
Евсеев И. В. ....	283
Егоров А. М. ....	326
Ерыгин А. А. ....	69

<b>Ж</b>	
Жаров С. Н. ....	133

<b>З</b>	
Зверев П. Г. ....	144
Зябкин А. И. ....	72

<b>И</b>	
Иванов В. А. ....	318
Иванов Д. В. ....	365
Игнатъев Е. А. ....	345

<b>К</b>	
Калистратова Н. С. ....	58
Капенова К. Н. ....	187
Карчевская Н. И. ....	223
Козюк М. Н. ....	89
Кольчевский А. В. ....	348
Конкин А. А. ....	308
Костогрызов П. И. ....	193
Краковский К. П. ....	207
Красильникова Н. А. ....	163
Кудрявцев Ю. А. ....	22
Кузнецова Е. А. ....	67
Кузьмин А. В. ....	86
Кулаков Н. А. ....	181
Кучма С. А. ....	120

<b>Л</b>	
Лавринович К. И. ....	165
Лаптева Л. П. ....	371
Ларионов А. Н. ....	30
Лигарова В. А. ....	25

Литвиненко А. И. .... 176  
Лысенков С. Г. .... 343

### М

Макарова Е. А. .... 32  
Макеева И. А. .... 147  
Мартыненко И. Э. .... 47  
Марченко Г. В. .... 329  
Масленников К. И. .... 220  
Матвиенко Е. А. .... 75  
Мелихов А. И. .... 126  
Мигущенко О. Н. .... 322  
Морозова Е. Н. .... 239  
Москвина Р. Т. .... 153  
Мурашко А. И. .... 234  
Мухина З. З. .... 272

### Н

Нижник Н. С. .... 261,301  
Никитина Н. П. .... 236  
Новикова Ю. С. .... 81  
Нудненко Л. А. .... 102,110

### О

Оганесян С. М. .... 61

### П

Павлов В. С. .... 43  
Палухина Е. С. .... 265  
Панфилец А. В. .... 339  
Патраш Н. В. .... 286  
Пашенцев Д. А. .... 57  
Петровская А. В. .... 123  
Платонова З. А. .... 275  
Поляков Э. А. .... 156  
Помогалова Ю. В. .... 65

### Р

Раскин Д. И. .... 201  
Реент Ю. А. .... 214  
Рейхерт Е. С. .... 40  
Ремнева С. В. .... 360  
Романова И. В. .... 217  
Ромашов Р. А. .... 7  
Рубцова Ю. С. .... 249

### С

Савельева М. В. .... 211  
Сайтбеков А. М. .... 173

Салогуб Я. Л. .... 289  
Сапарова А. А. .... 117  
Северцева О. В. .... 269  
Семенова О. В. .... 136  
Сигалов К. Е. .... 138  
Сидоренко Н. С. .... 261  
Синова И. В. .... 242  
Сичинский Е. П. .... 292  
Смородина В. А. .... 298  
Смыкалин А. С. .... 311  
Соколова Е. С. .... 227  
Сосенков Ф. С. .... 374  
Старостина С. А. .... 332  
Стоцкий А. П. .... 296,301

### Т

Тимохов В. П. .... 190  
Ткаченко А. В. .... 114  
Тонков Е. Н. .... 78  
Трифонов Т. А. .... 178  
Трошина Т. И. .... 280  
Тхабисимова Л. А. .... 110

### У

Удальцов А. А. .... 356

### Ф

Фалькина Т. Ю. .... 13  
Федоров А. Б. .... 304  
Финогентова О. Е. .... 257  
Фомин А. А. .... 351

### Х

Ханин С. В. .... 168  
Ходжаев У. Т. .... 196  
Хомяков И. Д. .... 38

### Ч

Честнов И. Л. .... 5

### Ш

Шарифьянов А. Ф. .... 261  
Шатилов С. П. .... 354  
Шевченко И. В. .... 368  
Шевченко Н. Р. .... 368  
Шеншин В. М. .... 35  
Шестова Т. Ю. .... 150  
Широков И. А. .... 255  
Шныров А. Е. .... 267

Шувалов Н. В. ....	159
Щепкин С. С. ....	380
<b>Я</b>	
Яковлев К. Л. ....	203
Ярцев Т. В. ....	160

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

---

<b>Раздел I</b>	
<b>ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА: СУБЪЕКТНЫЙ СОСТАВ.....</b>	<b>5</b>
<i>Честнов И. Л. (Санкт-Петербург). Правоохранительные органы как нетипичная ветвь государственной власти .....</i>	<i>5</i>
<i>Ромашов Р. А. (Санкт-Петербург). Правоохранительная система как структурно-функциональный элемент механизма государства .....</i>	<i>7</i>
<i>Бельский В. Ю. (Москва). Легитимность полиции: взаимодействие нарративов и идеологий .....</i>	<i>10</i>
<i>Фалькина Т. Ю. (Екатеринбург). Органы внутренних дел и легитимация государственной власти.....</i>	<i>13</i>
<i>Бернацкий Г. Г. (Санкт-Петербург). Государственная идеология как оплот силы и эффективности правоохранительных органов государства .....</i>	<i>16</i>
<i>Грязнова Т. Е. (Омск). Полиция в механизме государства: взгляд Б. Н. Чичерина .....</i>	<i>19</i>
<i>Кудрявцев Ю. А. (Санкт-Петербург). Полиция в механизме демократического государства.....</i>	<i>22</i>
<i>Лигарова В. А. (Санкт-Петербург). Универсальность роли правоохранительных органов в механизме государства.....</i>	<i>25</i>
<i>Бялт В. С. (Санкт-Петербург). Место органов внутренних дел в механизме государства .....</i>	<i>27</i>
<i>Ларионов А. Н. (Ростов-на-Дону). Зарождение и эволюция иерархической системы построения государственного аппарата.....</i>	<i>30</i>
<i>Макарова Е. А. (Великий Новгород). Взаимодействие органов государственного управления в субъекте федерации в условиях чрезвычайной ситуации.....</i>	<i>32</i>
<i>Шеншин В. М. (Санкт-Петербург). Внутренние войска МВД России как элемент механизма государства.....</i>	<i>35</i>
<i>Хомяков И. Д. (Новосибирск). Внутренние войска МВД России как элемент системы охраны общественного порядка.....</i>	<i>38</i>
<i>Рейхерт Е. С. (Челябинск). Таможенные органы как субъект правоохранительной системы.....</i>	<i>40</i>
<i>Павлов В. С. (Санкт-Петербург). Место органов прокуратуры в механизме российского государства .....</i>	<i>43</i>
<i>Мартыненко И. Э. (Гродно, Беларусь). Правоохранительная деятельность прокуратуры: новые целевые установки в сфере культурного наследия.....</i>	<i>47</i>

<i>Абакумова Е. Б. (Новосибирск). Институт государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательства</i> .....	51
<i>Алексеев А. А. (Челябинск). Административная юстиция: современное состояние и перспективы развития</i> .....	54
<i>Пашенцев Д. А. (Москва). К вопросу о правоохранительной функции нотариата</i> .....	57
<i>Калистратова Н. С. (Екатеринбург). Нотариат как элемент правоохранительной системы российского государства</i> .....	58
<i>Оганесян С. М. (Санкт-Петербург). Пенитенциарная система современного российского государства: особенности функционирования</i> .....	61
<i>Помогалова Ю. В. (Воронеж). Особенности правового регулирования информационного обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы современной России</i> .....	65
<i>Кузнецова Е. А. (Гатчина). Пенсионный фонд Российской Федерации как структурный элемент правоохранительной системы современной России</i> .....	67
<i>Ерыгин А. А. (Белгород). О структуре законодательного органа субъекта Российской Федерации</i> .....	69
<i>Зябкин А. И. (Санкт-Петербург). К вопросу о месте и роли органов местного самоуправления в механизме государства</i> .....	72
<b>Раздел II</b>	
<b>ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ РЕАЛЬНОСТЬ КАК СРЕДА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ</b> .....	
<i>Матвиенко Е. А. (Волгоград). Трансформация современной государственности: основные проблемы и тенденции</i> .....	75
<i>Тонков Е. Н. (Санкт-Петербург). Эволюция российского правового реализма: сравнительный аспект</i> .....	78
<i>Новикова Ю. С. (Челябинск). К вопросу о соотношении понятий «государственный аппарат», «механизм государства» и «механизм осуществления функций государства»</i> .....	81
<i>Бялт В. С. (Санкт-Петербург). К вопросу о понятии «механизм государства» и структуре механизма современного государства</i> .....	84
<i>Кузьмин А. В. (Санкт-Петербург). Восстановление как свойство эластичного суверенитета: некоторые рассуждения о роли силовых структур</i> .....	86
<i>Козюк М. Н. (Волгоград). Соотношение полицейского и социального государства: постановка проблемы</i> .....	89
<i>Демидов А. В. (Санкт-Петербург). Телеологический и содержательный анализ полицейской функции государства</i> .....	92
<i>Герасимова Н. П. (Челябинск). Особенности механизма государственно-правового регулирования в правоохранительной деятельности</i> .....	95
<i>Бородин В. В. (Санкт-Петербург). Федеральные округа в России: реформа федеративного устройства</i> .....	99
<i>Нудненко Л. А. (Москва). Влияние институтов непосредственной демократии на механизм государства</i> .....	102
<i>Голубева Л. А. (Гатчина). Демократура в российском механизме государства и ее истоки</i> .....	105

<i>Бочкарев С. В. (Санкт-Петербург). Французская концепция форм парламентаризма</i> .....	108
<i>Нудненко Л. А. (Москва), Тхабисимова Л. А. (Пятигорск). Тенденции совершенствования правовой регламентации предвыборной агитации</i> .....	110
<i>Грибанов Е. В. (Краснодар). Право и детерминация правонарушений</i> .....	112
<i>Ткаченко А. В. (Киев, Украина). Конституирование правовой эпистемологии за пределами оппозиции гетерономии и автономии правовой воли: предварительные замечания</i> .....	114
<i>Сапарова А. А. (Киев, Украина). «Национальность» права как предмет научного правового дискурса</i> .....	117
<i>Григорьев О. В. (Москва), Кучма С. А. (Новосибирск). К вопросу о совершенствовании правовых средств регулирования вооруженных конфликтов</i> .....	120
<i>Петровская А. В. (Калининград). Значение идеи правового закона в становлении и поддержании правового порядка в современном демократическом обществе</i> .....	123
<i>Абрамов О. А. (Волгоград), Мелихов А. И. (Волгоград). Роль правоохранительных органов в разных экономических концепциях государства</i> .....	126
<b>Раздел III</b>	
<b>ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ И ОБЩЕСТВО: СПЕЦИФИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ</b> .....	<b>130</b>
<i>Демичев А. А. (Нижний Новгород). Граждане как элемент правоохранительной системы государства</i> .....	130
<i>Жаров С. Н. (Челябинск). Борьба с преступностью как всенародное дело: истоки российского опыта</i> .....	133
<i>Семенова О. В. (Санкт-Петербург). Гражданское общество и государство: специфика взаимосвязи и взаимодействия</i> .....	136
<i>Сигалов К. Е. (Москва). Полиция как атрибут гражданского общества</i> .....	138
<i>Доронин Ю. П. (Волгоград). Общественная безопасность как результат взаимодействия полиции и гражданского общества</i> .....	141
<i>Зверев П. Г. (Санкт-Петербург). Современная охрана правопорядка как перспективное направление полицейской деятельности</i> .....	144
<i>Макеева И. А. (Санкт-Петербург). Правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка: история и современность</i> .....	147
<i>Шестова Т. Ю. (Пермь). Совместная работа полиции и медиков в уральских губерниях во второй половине XIX – начале XX века</i> .....	150
<i>Москвина Р. Т. (Екатеринбург). Особенности взаимодействия гражданского общества и государства в СССР в 30-е годы XX века</i> .....	153
<i>Поляков Э. А. (Орел). Взаимодействие милиции и общественных формирований (на примере Центрально-Черноземной области (1928-1934))</i> .....	156
<i>Шувалов Н. В. (Челябинск). Неформальное движение студенческой молодежи и проблемы обеспечения правопорядка в годы перестройки (на материалах Челябинской области)</i> .....	159

<i>Галиев Р. С., Ярцев Т. В. (Барнаул). О проблемах правового регулирования участия граждан в правоохранительной деятельности в Российской Федерации .....</i>	160
<i>Красильникова Н. А. (Нижний Новгород). Участие институтов гражданского общества в охране общественного порядка: проблемы правового регулирования ....</i>	163
<i>Лавринович К. И. (Санкт-Петербург). Институты гражданского общества: к вопросу о классификации.....</i>	165
<i>Ханин С. В. (Нижний Новгород). Особенности эволюции социально-правовых основ партнерских отношений между полицией и обществом в суверенной России .....</i>	168
<i>Андреева Е. Ю. (Санкт-Петербург). Взаимодействие государственных органов и институтов гражданского общества по реализации правоохранительной функции государства .....</i>	171
<i>Сайтбеков А. М. (Караганда, Казахстан). Местная полицейская служба (муниципальная полиция) и общественные советы как важнейшие институты взаимодействия правоохранительной системы и общества .....</i>	173
<i>Литвиненко А. И. (Минеральные Воды). О взаимодействии государственных органов и казачества по реализации правоохранительной функции государства .....</i>	176
<i>Трифонов Т. А. (Иркутск). Взаимодействие вневедомственной охраны с гражданским обществом – один из принципов охранной деятельности.....</i>	178
<i>Кулаков Н. А. (Санкт-Петербург). Взаимодействие полиции и некоммерческих организаций в области защиты интеллектуальных прав .....</i>	181
<i>Берёзкина Е. Н. (Санкт-Петербург). Общественные объединения, участвующие в охране общественного порядка, – структурный элемент правоохранительной системы Российской Федерации.....</i>	184
<i>Капенова К. Н. (Караганда, Казахстан). Взаимодействие органов внутренних дел и институтов гражданского общества по вопросам защиты прав ребенка .....</i>	187
<i>Тимохов В. П. (Рязань). Социальные гарантии участникам правоохранительных формирований гражданского общества: история и современность.....</i>	190
<i>Костогрызов П. И. (Екатеринбург). Общинная полиция в странах Латинской Америки .....</i>	193
<i>Ходжаев У. Т. (Санкт-Петербург). Образование уголовного розыска и правовое регулирование содействия граждан в борьбе с преступностью в Республике Таджикистан (1917–2011).....</i>	196
<b>Раздел IV</b>	
<b>ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА</b>	
<b>РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ.....</b>	
<b>201</b>	<b>201</b>
<i>Раскин Д. И. (Санкт-Петербург). Охрана общественного порядка в системе институтов российской имперской государственности .....</i>	201
<i>Яковлев К. Л. (Москва). Комитет министров в государственном механизме Российской империи первой половины XIX века.....</i>	203
<i>Краковский К. П. (Москва). Первый департамент Сената как высший орган административной юстиции.....</i>	207
<i>Байкеева С. Е. (Санкт-Петербург). Придворная служба – элемент системы государственной службы Российской империи: особенности функционирования .....</i>	210

<b>Савельева М. В. (Санкт-Петербург).</b> Совет по делам местного хозяйства МВД Российской империи: основные направления деятельности .....	211
<b>Реент Ю. А. (Рязань).</b> Характеристика охранно-полицейских формирований, не входивших в состав МВД Российской империи .....	214
<b>Романова И. В. (Санкт-Петербург).</b> Миграционные процессы как фактор становления отечественного государства .....	217
<b>Масленников К. И. (Санкт-Петербург).</b> Уголовный розыск в системе оперативно-разыскной деятельности российского государства .....	220
<b>Карчевская Н. И. (Санкт-Петербург).</b> Сыск как атрибут реализации отечественным государством правоохранительной функции .....	223
<b>Соколова Е. С. (Екатеринбург).</b> Путь к «достижению ... блаженства и благосостояния государства»: о способах обеспечения режима законности в Российской империи XVIII века .....	227
<b>Гогенко Л. А. (Москва).</b> Институт высших органов губернской власти в России в эпоху реформ конца XVIII века .....	230
<b>Мурашко А. И. (Минск, Беларусь).</b> Организационно-правовые основы деятельности нижних земских судов на территории белорусских губерний Российской империи в конце XVIII – первой половине XIX века .....	234
<b>Никитина Н. П. (Псков).</b> К вопросу о взаимодействии земских исправников и местных органов управления в Российской империи первой половины XIX века.....	236
<b>Морозова Е. Н. (Саратов).</b> Либеральный и консервативный проекты полицейской реформы (вторая половина 1850-х годов) .....	239
<b>Синова И. В. (Санкт-Петербург).</b> Эволюция судебно-полицейской системы Российской империи во второй половине XIX – начале XX века .....	242
<b>Деревскова В. М. (Иркутск).</b> Сравнительно-правовой анализ деятельности полиции после проведения судебной реформы в XIX веке: общеимперский и сибирский варианты.....	246
<b>Рубцова Ю. С. (Санкт-Петербург).</b> Судебная реформа 1864 года и ее влияние на качество исполнения обязанностей при производстве полицейского дознания ...	249
<b>Ахмедов Ч. Н. (Санкт-Петербург).</b> Полицейские урядники в системе чинов Министерства внутренних дел Российской империи.....	252
<b>Широков И. А. (Псков).</b> Мировой суд в России: прошлое и настоящее.....	255
<b>Финогентова О. Е. (Калининград).</b> Основания проведения оперативно-разыскных мероприятий российской полицией по делам, подведомственным мировому суду, в середине XIX – начале XX века.....	257
<b>Сидоренко Н. С. (Челябинск), Нижник Н. С. (Санкт-Петербург), Шарифьянов А. Ф. (Челябинск).</b> Вопросы противодействия революционному террору в думских дебатах в России в начале XX века .....	261
<b>Палухина Е. С. (Ростов-на-Дону).</b> Женская это работа – Родину защищать: женщины в борьбе с терроризмом и экстремизмом в Российской империи .....	265
<b>Шныров А. Е. (Санкт-Петербург).</b> Правоохранительная система Российской империи в годы Первой мировой войны .....	267
<b>Северцева О. В. (Пушкин).</b> Охрана труда женщин – фабричных работниц во второй половине XIX – начале XX века .....	269

<i>Мухина З. З. (Старый Оскол). Рост женской крестьянской преступности как одно из следствий модернизационных процессов в России</i> .....	272
<i>Платонова З. А. (Москва). «Правоохранительная деятельность»: к вопросу о сущности понятия на примере истории разрешения Министерством внутренних дел созыва XII съезда русских естествоиспытателей и врачей (1909–1910)</i> .....	275
<b>Раздел V</b>	
<b>ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ</b> .....	<b>277</b>
<i>Арзуманов И. А. (Иркутск). Правоохранительная система в механизме государства: особенности формирования региональных органов в Восточной Сибири в первой половине XIX века</i> .....	277
<i>Трошина Т. И. (Архангельск). Проблема включения в общегосударственное правовое пространство кочевых народов России (на примере европейских ненцев в XIX – первой трети XX века)</i> .....	280
<i>Евсеев И. В. (Екатеринбург). Особенности формирования институтов обеспечения правопорядка на территории Горного правления Урала в XVIII–XIX веках</i> .....	283
<i>Патраш Н. В. (Псков). Предварительное расследование в дореволюционной России: взаимодействие суда и полиции (на примере Псковской губернии)</i> .....	286
<i>Салогуб Я. Л. (Санкт-Петербург). Становление органов полиции в городах Дальнего Востока Российской империи (середина XIX века – 1905 год)</i> .....	289
<i>Сичинский Е. П. (Челябинск). Проблемы комплектования городских полицейских команд на Урале в начале XX века</i> .....	292
<i>Стоцкий А. П. (Санкт-Петербург). Музей столичной полиции – хранитель истории полицейских органов в имперском Петербурге</i> .....	296
<i>Смородина В. А. (Санкт-Петербург). О создании и функционировании полицейских органов в Петергофе</i> .....	298
<i>Нижник Н. С., Стоцкий А. П. (Санкт-Петербург). Полицейский архив как фактор эффективной профессиональной деятельности полицейских Российской империи</i> .....	301
<b>Раздел VI</b>	
<b>ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА СОВЕТСКОЙ РОССИИ</b> .....	<b>304</b>
<i>Федоров А. Б. (Санкт-Петербург). Органы и войска НКВД в механизме советского государства довоенного периода</i> .....	304
<i>Конкин А. А. (Пушкин). Становление советской правоохранительной системы на Северо-Западе РСФСР в 1918–1920 годах: особенности и противоречия</i> .....	308
<i>Смыкалин А. С. (Екатеринбург). К вопросу о понятиях «социалистическая законность» и «государственная целесообразность» в советском государстве (ретроспективный взгляд)</i> .....	311
<i>Бреев А. В. (Санкт-Петербург). Об особенностях определения понятия «государство» в советской юридической науке (по трудам П. И. Стучки)</i> .....	315
<i>Иванов В. А. (Санкт-Петербург). 1929. Кризис. Ручное управление. Силовые структуры</i> .....	318
<i>Мигущенко О. Н. (Орел). Деятельность милиции по противодействию самогоноварению в 1920-е – 1930-е годы</i> .....	322

<b>Егоров А. М. (Псков).</b> Организация милицейских сборов псковских граждан в 1930 году .....	326
<b>Марченко Г. В. (Санкт-Петербург).</b> Развитие государственности в национальных районах Северного Кавказа в 1920–1930 годы: проблемы и уроки .....	329
<b>Старостина С. А. (Калининград).</b> Идеология мюридизма и ваххабизма на Северном Кавказе: деструктивный и конструктивный потенциал .....	332
<b>Бантюков И. Б., Горелов С. А. (Санкт-Петербург).</b> О детерминантах реорганизации системы внутренней безопасности в СССР в условиях Великой Отечественной войны .....	335
<b>Алешина-Алексеева Е. Н. (Санкт-Петербург).</b> Об особенностях деятельности милиции в период Великой Отечественной войны .....	338
<b>Панфилец А. В. (Санкт-Петербург).</b> Взаимодействие управления милиции УНКВД СССР по Ленинградской области с общественными формированиями блокадного Ленинграда по охране общественного порядка .....	339
<b>Лысенков С. Г. (Санкт-Петербург).</b> Истребительные батальоны НКВД в годы Великой Отечественной войны.....	343
<b>Игнатъев Е. А. (Санкт-Петербург).</b> Правовое регулирование продовольственного обеспечения войск НКВД СССР в годы Великой Отечественной войны.....	345
<b>Григорьев О. В. (Москва), Кольчевский А. В. (Новосибирск).</b> Правовые основы деятельности военных трибуналов в начальный период Великой Отечественной войны .....	348
<b>Фомин А. А. (Екатеринбург).</b> К вопросу о деятельности военных трибуналов по привлечению к ответственности коллаборационистов в годы Великой Отечественной войны .....	351
<b>Шатилов С. П. (Барнаул).</b> Деятельность адвокатуры в годы Великой Отечественной войны .....	354
<b>Удальцов А. А. (Санкт-Петербург).</b> Основные направления деятельности советской милиции в послевоенный период .....	356
<b>Ремнева С. В. (Санкт-Петербург).</b> Нищенство и бродяжничество в СССР в послевоенный период .....	360
<b>Борисов А. В. (Москва).</b> Советская милиция и общество в конце 50-х годов XX века.....	363
<b>Иванов Д. В. (Санкт-Петербург).</b> Проблемы регулирования деятельности общественных судов в РСФСР в условиях «оттепели» начала 1960-х годов.....	365
<b>Шевченко И. В., Шевченко Н. Р. (Новосибирск).</b> О государственных мерах по обеспечению и укреплению законности и правопорядка в 1960-е –1980-е годы (на примере Новосибирской области).....	368
<b>Лаптева Л. П. (Москва).</b> Участие преподавателей и студентов педагогических вузов в исправлении и перевоспитании правонарушителей (1960-е –1980-е годы) ..	371
<b>Сосенков Ф. С. (Нижний Новгород).</b> Противодействие сепаратизму в КГБ и КПСС: политико-правовые воззрения Ю. В. Андропова .....	374
<b>Бурданова Н. А. (Санкт-Петербург).</b> Становление института лишения родительских прав как формы охраны прав ребенка в советской России .....	378
<b>Щепкин С. С. (Санкт-Петербург).</b> Понятие «общественное мнение о праве» .....	380
<b>АЛФАВИТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ АВТОРОВ.....</b>	<b>384</b>

Научное издание

**ГОСУДАРСТВО И ПРАВО:  
ЭВОЛЮЦИЯ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ,  
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

**НАВСТРЕЧУ 300-ЛЕТИЮ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ**

Материалы международной  
научно-теоретической конференции  
28 апреля 2016 года

В 2-х томах  
Том I

Составители:  
Н. Ю. Егоров;  
Е. Н. Козинникова  
К. И. Лавринович;  
С. А. Никифорова;  
Т. О. Чукаев

Компьютерная верстка: *Н. Ю. Егоров, Е. Н. Козинникова,  
К. И. Лавринович, С. А. Никифорова, Т. О. Чукаев*

Дизайн обложки *Савиных А.И.*

---

Подписано в печать 26.04.2016. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Печать цифровая.  
Объем 24,6 п.л. Тираж 100 экз. (1-й завод 50 экз.). Заказ № 55/16

---

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России  
198206, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1