

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ, ПОСВЯЩЕННЫХ ВОПРОСАМ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ С ВНЕШТАТНЫМИ СОТРУДНИКАМИ РОССИЙСКИХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Домченко А. С.

Южно-Уральский государственный университет

E-mail: artem.domchenko@yandex.ru

Статья посвящена сравнительному исследованию трех утративших силу правовых актов по вопросу организации работы с внештатными сотрудниками российских правоохранительных органов. Автором определяются сущность, значение исследуемых актов, делаются выводы об их исторической и генетической связи, выявляются текстуальные, телеологические, идеологические и иные особенности сравниваемых документов, по-новому решается вопрос об отнесении их к той или иной классификационной группе.

Ключевые слова: административный акт, сравнение правовых актов, нормативность, организация работы внештатных сотрудников органов внутренних дел, управленческое решение.

A COMPARATIVE STUDY OF ADMINISTRATIVE ACTS ON ISSUES OF ORGANIZATION OF WORK WITH FREELANCE STAFF OF RUSSIAN INTERNAL AFFAIRS BODIES

Domchenko A. S.

South Ural state University

E-mail: artem.domchenko@yandex.ru

The article is devoted to the comparative study of three abolished legal acts on organization of work with freelance staff of Russian law enforcement agencies. The author defines the essence of the value of the investigated acts, make conclusions about their historical and genetic ties, identified the textual, teleological, ideological and other features of the compared documents, in a new way the question of the assignment of a particular classification group.

Keywords: administrative act, comparison of legal acts, normativity, organization of work of freelance employees of law-enforcement bodies, management decision.

В некотором смысле административная реформа — это миф. Администрация находится в состоянии постоянной реформы, что является одним из признаков ее здоровья [2, с. 72]. Осуществляя управление, государственные органы и их должностные лица испытывают потребность в постоянном поиске его новых форм сообразно тому,

как меняется сама жизнь людей, появляются новые институты. Названное обстоятельство позволяет по-новому взглянуть на функцию административного правотворчества, что обуславливает актуальность обращения к утратившим силу правовым актам не только как к источникам науки административного права, но и как к условиям,

предпосылкам, административного право-генеза. В таком случае полезно взглянуть на периодизацию регламентирующего воздействия применительно к основам работы с внештатными сотрудниками российских органов внутренних дел. А. Ю. Шумилов считает, что в истории России можно выделить три базовых периода правового регулирования данной деятельности: 1) правовая регламентация сыскной работы в Российской империи (XVIII — начало XX в.); 2) правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности в советский период (середина 1918 — август 1991 г.); 3) правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности в современный (постсоветский) период (с марта 1992 г. по настоящее время) [13, с. 5].

В соответствие с данной периодизацией в качестве объекта сравнительного исследования выбраны следующие документы: Инструкция по организации и ведению внутреннего (агентурного) наблюдения 1907 г. [3, с. 81—91] (далее по тексту — *Инструкция 1907 г.*), Необходимое руководство для Агентов Чрезвычайных Комиссий 1918 г. [8] (далее по тексту — *Необходимое руководство 1918 г.*), Приказ МВД РФ от 20.11.1992 № 420 «Об утверждении Временной инструкции по организации работы внештатных сотрудников милиции» (далее по тексту — *Приказ МВД РФ № 420*; акт утратил силу в связи с изданием Приказа МВД РФ от 10.01.2012 № 8).

Перечисленные документы объединяет не один лишь факт, что они «остались в истории», генетически родственны и посвящены определенной тематике регламентирующего воздействия, но, в первую очередь, их способность официально сопровождать (или определять?) ход эволюционного (или деволюционного) разворачивания во времени практики административного правотворчества. В связи с этим представляется возможным остановиться на сравнительном анализе трех данных правовых актов по следующим, на наш взгляд, значимым критериям.

Вид документа. *Инструкция 1907 г.*, казалось бы, по наименованию может быть определена однозначно, однако в то же время содержательно включает в себя части, которые характеризуют документ как: а) распоряжение (например, § 24, содержащий императивы: «рассмотреть», «надлежит»); б) методические рекомендации (методики [10, с. 54]) в качестве обобщенного положительного опыта правоохранительного органа (например, абз. 2 § 3 об обозначении общих задач сотрудникам агентуры).

Необходимое руководство 1918 г. Фактически это не единый документ, а сборник правил, инструкций и указаний, а также методических рекомендаций и технических требований, которыми должна руководствоваться агентура. Так, структурно документ включает: Правила конспирации, Особые замечания к инструкции наружного наблюдения, Инструкцию для наружного наблюдения, Памятку комиссару, следователю, разведчику, Инструкцию по борьбе со спекуляцией, иные инструкции, а также Краткие указания для сведения разведки и Правила производства дознания. *Приказ МВД РФ № 420*. В данном случае имеется в виду так называемая двойная форма акта, когда посредством Приказа утверждается Инструкция. Помимо прочего, в качестве приложения к вышеуказанной Инструкции вводятся типовые формы (образцы) документов: 1. Удостоверение внештатного сотрудника милиции; 2. Учетная карточка на внешнего сотрудника милиции.

Говорить о каждом из трех актов как о нормативном правовом следует лишь, исходя из формальных соображений. Фактически ни один из приведенных документов нормативным правовым актом не является.

Так, *Инструкция 1907 г.* и *Необходимое руководство 1918 г.* могут быть определены в качестве организационно-распорядительных документов неиндивидуализированного характера, применяемых в режиме секретности, содержащих ориентиры для властных субъектов. Отнести оба акта к нормативным затруднительно (особенно в современном понимании, например, в контексте Постановления ГД ФС РФ от 11.11.1996 № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»). *Приказ МВД РФ № 420*, текстуально «сопровождая» фактические управленческие отношения, не привносит новое в их регламентацию, т. е. не является нормативным правовым актом, но содержит общие предписания. При определении того, является ли акт нормативным, недостаточно поиска формальных признаков нормативности: неоднократности применения, неперсонифицированного субъекта. Нужно учитывать, что акт может быть общим предписанием, а не нормативно-правовым актом [9, с. 7—36].

Субъект правотворчества. В каждом из заявленных случаев правотворчества мы сталкиваемся с органами внутренних дел в их исторически противоречивом развитии, будь то Департамент полиции Министерства внутренних дел Российской Империи,

Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюционной деятельностью и саботажем при СНК РСФСР или же с Министерством внутренних дел Российской Федерации. Во всяком случае, всем перечисленным субъектам потенциально присуща правотворческая функция.

Порядок принятия документа, вступления в силу, отмены. *Инструкция 1907 г.* принималась в порядке согласования между структурными подразделениями Департамента полиции (Делопроизводствами, Особым (агентурным) отделом, а также Секретной части). Документ подлежал немедленному исполнению. Прекратил силу в связи с изменением политической обстановки и театра властных структур. Фактически заменен Необходимым руководством 1918 г. Сложнее дело обстоит с *Необходимым руководством 1918 г.* Различные части документа принимались в разное время в течение 1918 года: Общим собранием Отдела по борьбе со спекуляцией (в частности, Инструкция от 27.01.1918 г. Примечательно, что данная Инструкция содержит ссылку на Инструкцию «Совета десяти», которая была принята день спустя); Всероссийской Конференцией Чрезвычайных Комиссий (в частности, Инструкция следователям Чрезвычайных Комиссий по борьбе с контр-революцией и спекуляцией № 188). Каждый из документов в структуре рассматриваемого акта после принятия подлежал немедленному исполнению. Официально не отменен, однако утратил свою силу в связи с изменением политической обстановки. *Приказ МВД РФ № 420* зарегистрирован в Минюсте РФ и вступил в силу 17.12.1992 года, прекратил действие с момента вступления в силу Приказа МВД РФ от 10.01.2012 № 8. Процедуры подготовки Приказа № 420 более регламентированы по сравнению с подготовкой обоих предшествующих правовых актов. Стоит также отметить, что Приказ МВД РФ № 420 мог быть оценен на предмет законности органами прокуратуры и суда и вследствие этого (в случае признания не соответствующим вышестоящим правовым актам) прекратить действие. Инструкция 1907 г. и *Необходимое руководство 1918 г.* в силу очевидных причин такой оценке не подлежали.

Историко-политические условия принятия документа. Методологически верно суждение: «изменение парадигмы государственного управления заключается... в том, что аппарат административного права должен наполняться конкретными методами, инструментарием, адекватными новой экономической формации» [5, с. 9—11].

Применительно к трем исследуемым актам также справедливо применить тезис о смене управленческих парадигм. Не случайно *Инструкция 1907 г.* как бы подытоживает период Первой русской революции 1905—1907 гг., который стал временем расцвета анархистского движения в России в целом и анархистского террора в частности [1, с. 37—40]. Борьба с революционной деятельностью задавала рамки применения положений Инструкции 1907 года. Вместе с тем, верно, что опыт конспирации накапливался постепенно по мере развития революционного движения и, соответственно, расширения агентурной деятельности, и приобретал обязательность в виде законодательных и ведомственных норм [4]. В свою очередь, *Необходимое руководство 1918 г.* стало итогом описанных событий: «В условиях нарастания общего кризиса государственности, развала подразделений криминальной полиции, системы исполнения наказаний, наличия во многих городах неподконтрольных правительству вооруженных формирований деятельность органов следствия... заведомо не могла быть сколько-нибудь продуктивной» [11, с. 50—55]. На сей раз смена вех поставила во главу борьбу с контрреволюционной деятельностью, а *Необходимое руководство 1918 года* оформило порядок включения в работу внештатных сотрудников правоохраны в условиях такой борьбы. *Приказ МВД РФ № 420* принят в связи с изменением политико-экономической ситуации в России, началом утверждения принципов демократизма (его частного, в идеале, проявления — принципа гласности), федерализма, укрепления режима законности. Произошла очередная смена управленческой парадигмы. В то же время существенных новелл Приказ № 420 в публичное управление не привнес (административное усмотрение (дискреция) в организации работы внештатных сотрудников со стороны линейного руководителя органа и подразделения внутренних дел никаким образом рассматриваемым документом не ограничено).

Цель принятия документа. *Инструкция 1907 г.* в § 1 косвенно указывает на основную цель: приобретение и сбережение внутренней секретной агентуры. Из общего анализа текста *Необходимого руководства 1918 г.* следует цель задания стандарта и регламентации конспиративной деятельности агентов чрезвычайных комиссий. В то же время в *Приказе МВД РФ № 420* цель однозначно определена: совершенствование работы с внештатными сотрудниками милиции.

Различия в целях принятия названных документов отразились на их содержании и объеме регламентирующего воздействия.

Предмет регламентации. *Инструкцией 1907 г.* задаются правила вербовки и учета внештатных сотрудников, устанавливаются порядок организации и функционирования агентуры, частично регламентируются конспиративные действия. *Необходимое руководство 1918 г.* задает порядок конспирации, обязанности работающих по политическому розыску, порядок наружного наблюдения, общие (в том числе этические) правила поведения агентуры, порядок борьбы со спекуляцией и контр-революцией, правила осуществления действий по закрытию, запечатыванию и ревизии складов, амбаров и пакгаузов, правила организации и функционирования внутренней разведки. *Приказ МВД РФ № 420* исчерпывающе называет предмет регламентации: деятельность по подбору внештатных сотрудников, организация и оценка их работы.

Можно сделать вывод, что различие в предмете регламентации исследуемых актов в значительной степени влияет на **объем их регламентирующего воздействия**: *Инструкция 1907 г.* фрагментарно касается обеспечения организации деятельности внештатных сотрудников, то есть объем воздействия ограничен. Регламентирующее воздействие *Необходимого руководства 1918 г.* по объему определено широко: от задания правил поведения до методики и технологии реализации отдельных действий, произведения расчетов. В *Приказе МВД РФ № 420* объем регламентации минимален, определен точно: подбор сотрудников, организация и оценка их работы.

Уровень юридической техники и методы текстуального оформления. Текст *Инструкции 1907 г.* разбит на параграфы, которые последовательно раскрывают методическую и техническую составляющие организации работы внештатных сотрудников. Каждое из положений документа содержит слова, употребляемые в быденной речи, минимален набор специальных терминов, запреты сформулированы как нецелесообразное и опасное поведение, дозволения имеют либо альтернативную, рамочную, окраску, либо определяются посредством указания на целесообразность того или иного способа поведения, обязывания формулируются неоднозначно и должны выводиться из общего смысла текста. Устанавливается презумпция опасности осуществляемой деятельности. *Необходимое руководство 1918 г.* —

в сущности несистематизированный массив документов, часть из которых структурируется, разбивается на пункты и параграфы. Способы формулирования отдельных положений представляют собой сложные грамматические конструкции, используются аббревиатуры и сокращения, имеются примечания, текст насыщен словами, употребляемыми в быденной речи, сформулирован как некое сообщение, комментарий, пособие или руководство к действию, что в целом соотносится с наименованием анализируемого документа. Дозволения, обязывания и запреты зачастую приобретают двусмысленный характер, однако становятся ясными при системном толковании положений документа. Также устанавливается презумпция опасности осуществляемой деятельности. Текст *Приказа МВД РФ № 420* содержит более строго определенные ссылочные и отсылочные положения, при этом характерно использование четко сформулированных единообразных дефиниций и исключение категорий, слов быденного употребления, строго задана структура текста, части документа следуют дедуктивно (от общего к частному) одна за другой, нумеруются, дополнительно вводятся приложения, в качестве презумпции (как и всякая другая она опровержима) установлено требование о подборе сотрудников, в прошлом относившихся к системе органов правоохраны.

Различия в уровне юридической техники и методах оформления текстов сравниваемых документов согласуются с суждением о постепенном накоплении опыта публичного управления в сфере правотворчества и совершенствованием юридической техники.

Степень секретности сведений, содержащихся в документе. Гриф совершенно секретно касается всех положений *Инструкции 1907 г.*, тогда как *Необходимое руководство 1918 г.* формально засекречивает лишь часть текста: краткие указания для сведения разведки. Фактически же документ реализовывался в режиме секретности. Текст *Приказа МВД РФ № 420* опубликован для всеобщего ознакомления в источнике «Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ». 1993. № 3, что само по себе свидетельствует об отсутствии секретности. Особенность в том, что внештатные сотрудники МВД РФ «вышли в свет», перестали быть агентами, а соответствующие агентурные функции перешли к специальным подразделениям и органам (профессионалам), деятельность которых продолжает

осуществляться в режиме секретности и документироваться соответствующим образом.

Каждое из вышеназванных положений не претендует на всеобъемлющий охват и фундаментальность, а лишь представляет вариант анализа, что не уменьшает эвристической значимости исследования и возможности его продолжения в плодотворных дискуссиях.

Подводя итоги, представляется верным указать на своевременность каждого из сравниваемых актов. При этом *требование своевременности акта* означает, что содержащиеся в нем правовые предписания должны

соответствовать времени издания акта, быть необходимыми и важными именно на данном этапе общественного развития [7, с. 173]. Все три документа, несмотря на выявленные различия, могут быть охарактеризованы как управленческие решения, так как процесс принятия правового акта является ничем иным как процессом выработки и принятия управленческого решения [12, с. 52]. В конечном счете, исследуемые акты, не являясь нормативными, охватываются объемной категорией административно-правового акта управления [6, с. 8—10].

Список литературы

1. Бугаев, Р. И. Возникновение анархистского террора в императорской России 1905—1907 гг. / Р. И. Бугаев // История государства и права. — 2015. — № 18. — С. 37—40.
2. Драго, Р. Административная наука / Р. Драго. — М.: Прогресс, 1982. — 245 с.
3. Жаров, С. Н. История правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в России (XI — начало XX вв.). Документы и материалы: учебное пособие / С. Н. Жаров. — Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2007. — 279 с.
4. Жаров, С. Н. Методы прикрытия внутренней агентуры корпуса жандармов Российской империи // Проблемы человека в историческом процессе. Ученые записки / С. Н. Жаров. — Челябинск: ЮУрГУ, 1999. — URL: <http://regiment.ru/Lib/C/210.htm>.
5. Калганова, Л. А. Об изменении парадигмы государственного управления в условиях рыночной экономики / Л. А. Калганова // История государства и права. — 2006. — № 12. — С. 9—11.
6. Канунникова, Н. Г. Теоретические аспекты административно-правовых актов управления / Н. Г. Канунникова // Административное право и процесс. — 2016. — № 3. — С. 8—10.
7. Кашанина, Т. В. Юридическая техника: учебник / Т. В. Кашанина. — 2-е изд., пересмотр. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. — 496 с.
8. Необходимое руководство для Агентов Чрезвычайных Комиссий 1918 г. // Библиотека CoolLib.net. — URL: <http://coollib.com/b/150092/read>.
9. Ноздрачев, А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации / А. Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. — 2014. — № 10. — С. 7—47; № 11. — С. 7—36.
10. Осинцев, Д. В. Административное право: учебник для бакалавриата и магистратуры. — Екатеринбург: УМЦ УПИ, 2017. — 387 с.
11. Серов, Д. О. Следствие в дни революционных потрясений (1917 г.) / Д. О. Серов, А. В. Федоров // Российский следователь. — 2015. — № 17. — С. 50—55.
12. Уманская, В. П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Уманская Виктория Петровна; [Место защиты: Рос. правовая акад. М-ва юстиции РФ]. — Москва, 2014. — С. 52.
13. Шумилов, А. Ю. Развитие правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в России (XVIII—XX вв.) / А. Ю. Шумилов. — М., 1998. — С. 5.

References

1. Bugaev R. I. Vozniknovenie anarkhistskogo terrora v imperatorskoy Rossii 1905—1907 gg. [Emergence of anarchist terror in imperial Russia 1905 — 1907], *Istoriya gosudarstva i prava* [History of state and law], 2015, no. 18, pp. 37-40 (In Russ.).
2. Drago R. *Administrativnaya nauka* [Administrative science], Moscow, 1982, 245 p. (In Russ.).
3. Zharov S. N. *Istoriya pravovogo regulirovaniya operativno-rozysknoy deyatelnosti v Rossii (XI — nachalo XX vv.)*. *Dokumenty i materialy* [Istoriya's heats of legal regulation of operational search activity in Russia (XI — the beginning of the 20th centuries). Documents and materials], Chelyabinsk, 2007, 279 p. (In Russ.)
4. Zharov S. N. *Metody prikrytiya vnutrenney agentury korpusa zhandarmov Rossiyskoy imperii* [Methods of cover of an internal agency of the case of gendarmes of the Russian Empire], *Problemy cheloveka v istoricheskom protsesse. Uchenye zapiski* [Problem of the person in historical process. Scientific notes], Chelyabinsk, South Ural State University Publ., 1999. Available at: <http://regiment.ru/Lib/C/210.htm> (In Russ.).

5. Kalganova L. A. Ob izmenenii paradigmy gosudarstvennogo upravleniya v usloviyakh rynochnoy ekonomiki [About change of a paradigm of public administration in the conditions of market economy], *Istoriya gosudarstva i prava* [History of state and law], 2006, no. 12, pp. 9-11 (In Russ.).

6. Kanunnikova N. G. Teoreticheskie aspekty administrativno-pravovykh aktov upravleniya [Theoretical aspects of administrative and legal acts of management], *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 2016, no. 3, pp. 8-10 (In Russ.).

7. Kashanina T. V. *Yuridicheskaya tekhnika* [Legal equipment]. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2011, 496 p. (In Russ.).

8. *Neobkhodimoe rukovodstvo dlya Agentov Chrezvychaynykh Komissiy 1918 g.* [The necessary management for Agents of the Extraordinary Commissions of 1918]. CoolLib.net. Available at: <http://coollib.com/b/150092/read> (In Russ.)

9. Nozdrachev A. F. Sovremennaya pravotvorcheskaya deyatel'nost' federalnykh organov ispolnitel'noy vlasti: analiz praktiki, otsenka pravovykh form, predlozheniya i rekomendatsii [Modern law-making activity of federal executive authorities: analysis of practice, assessment of legal forms, offers and recommendations], *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and economy], 2014, no. 10, pp. 7-47; no. 11, pp. 7-36 (In Russ.).

10. Osintsev D. V. *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Yekaterinburg, UMTs UPI, 2017, 387 p. (In Russ.).

11. Serov D. O., Fedorov A. V. Sledstvie v dni revolyutsionnykh potryaseniy (1917 g.) [The investigation in days of revolutionary shocks (1917)], *Rossiyskiy sledovatel* [The Russian investigator], 2015, no. 17, pp. 50-55 (In Russ.).

12. Umanskaya V. P. Sistema pravovykh aktov organov ispolnitel'noy vlasti: teoreticheskie i prikladnye aspekty [System of legal acts of executive authorities: theoretical and applied aspects], Dr. of jurisprudence, diss. Moscow, 2014, p. 52 (In Russ.).

13. Shumilov A. Yu. *Razvitie pravovogo regulirovaniya operativno-rozysknoy deyatel'nosti v Rossii (XVIII—XX vv.)* [Development of legal regulation of operational search activity in Russia (the 18-20th centuries)]. Moscow, 1998, p. 5. (In Russ.).

Дата поступления статьи: 25.10.18