

количество внесенных изменений не способствует эффективности реализации положений законов, внутренней согласованности законодательства не только на уровне федеральных законов, но и на уровне подзаконных нормативных правовых актов. В 2010 г. распоряжением Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р была утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (далее – Концепция развития УИС). Этот правовой документ фактически определил основные направления развития уголовно-исполнительной системы на 10 лет. Сегодня ученые-пенитенциаристы, анализируя положения Концепции развития УИС, небезосновательно критично оценивают отдельные ее положения и документ в целом. Говоря о системе уголовно-исполнительного законодательства, необходимо отметить также один из самых долгожданных законов – Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации».

Анализ базовых нормативных правовых актов демонстрирует отсутствие плановости развития уголовно-исполнительного законодательства в Российской Федерации. Указанные выше законы являются базовыми для уголовно-исполнительной системы, некоторые явно устарели. Стоит отметить, что система законов гораздо обширнее, а с учетом подзаконных нормативных правовых актов уголовно-исполнительное законодательство, пожалуй, составляет довольно объемную систему в несколько сотен нормативных правовых актов. При этом основополагающие акты выступают неким ориентиром, содержат принципиальные положения для актов низшей юридической силы; внутренняя их несогласованность приводит в целом к проблемам правового регулирования в сфере исполнения уголовных наказаний: функциональной неопределенности отдельных подразделений органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, отсутствию ясности при взаимодействии учреждений и органов уголовно-исполнительной системы с иными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, излишней гуманности при исполнении уголовных наказаний и т. д.

Более 10 лет в науке поднимается вопрос о необходимости создания нового уголовно-исполнительного кодекса, который бы отвечал современным внутригосударственным и международным тенденциям исполнения уголовных наказаний. Логичной и обоснованной выглядит позиция о необходимости реформирования уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства совместно. Однако, как показывает практика, реформы одной отрасли уголовно-исполнительного законодательства (сохранение единства законодательства и проведение одновременно в течение незначительного периода) довольно проблематичны, практически невозможны. А одновременно изменить законодательство пусть и близких по характеру общественных отношений, но нескольких отраслей законодательства видится еще менее реалистичным.

Для современных социальных систем в целом отсутствие стабильности становится характерной чертой: новые технологии, новации в системах и методах организации служб и управления ими – все это не способствует организационной, технической устойчивости. В таких условиях важным видится сохранение единства целей, задач и принципов уголовно-исполнительного законодательства. Однако те изменения законодательства, которые реализованы за последние 10 лет, не отражают осознание обеспечения целостности, единства законодательства. Убеждены, принятие нового уголовно-исполнительного кодекса или внесение изменений в действующие законы не будут эффективными без планирования изменений уголовно-исполнительного законодательства и понимания единства целей, задач и принципов.

С общетеоретической точки зрения единство уголовно-исполнительного законодательства может быть обеспечено только лишь планированием изменения законодательства в соответствии с обозначенными целями и задачами. Концепция развития УИС при всех спорных позициях в отношении статуса данного правового акта, его сущности и реализуемости обладает значимыми достоинствами с точки зрения перспективности и плановости развития уголовно-исполнительных отношений. Именно Концепция развития УИС может выступить тем правовым актом, который способен не только определить особенности развития институтов уголовно-исполнительного права на конкретный период, но и способствовать систематизации уголовно-исполнительного законодательства, а также утверждению плана развития законодательства в сфере исполнения уголовных наказаний в соответствии с заявленными Концепцией целями и задачами. При этом важным видится выделение отдельного раздела, посвященного планированию изменений уголовно-исполнительного законодательства.

Таким образом, можно констатировать, что уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации не отвечает принципам единства и согласованности, что не позволяет достигнуть поставленных при реформировании уголовно-исполнительных отношений целей и задач. Считаем необходимым планирование изменений уголовно-исполнительного законодательства. Видим возможным это осуществить в форме такого правового акта, как Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

УДК 651.81

А.И. Мурашко

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОЙ МИЛИЦИИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

Сложная криминогенная обстановка, сложившаяся в непростой период становления советского государства в условиях реализации политики военного коммунизма, гражданской войны, иностранной военной интервенции, требовала от советского руководства принятия организационно-правовых мер по обеспечению общественной безопасности и правопорядка, противодействию преступности на объектах железнодорожного транспорта. С данными аспектами было связано решение советского руководства о создании железнодорожной милиции.

На заседании СНК РСФСР 6 февраля 1919 г. был рассмотрен проект декрета «Об организации железнодорожной милиции», внесенный НКВД. 8 февраля СНК постановил передать проект в Президиум ВЦИК и созданную им комиссию. На за-

седании Президиума ВЦИК 18 февраля 1919 г. проект декрета был утвержден вместе с положениями «О рабоче-крестьянской железнодорожной милиции» и «О железнодорожной охране».

В соответствии с декретом в целях поддержания революционного порядка и единства управления на всех железных дорогах РСФСР охрана порядка переходила в ведение НКВД и выполнялась железнодорожной милицией. Внешняя охрана всех путей сообщения и сооружений от порчи, всяческих взрывов и т. д., охрана железных дорог внутренняя, внешняя, грузов и т. п. в участках, находившихся в районе непосредственных боевых действий, возлагалась на Народный комиссариат по военным делам.

Положение о рабоче-крестьянской милиции дополняло принятый декрет. Этот нормативный правовой акт более детально определял правовое положение железнодорожной милиции в государственном механизме советской республики, структуру, предмет ведения, обязанности, ответственность, принципы комплектования железнодорожной милиции.

В соответствии с указанным положением железнодорожная милиция являлась структурным подразделением НКВД РСФСР. При Главном управлении рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ) НКВД учреждался отдел железнодорожной милиции. Он являлся высшим руководящим органом советской железнодорожной милиции. При управлениях губернской милиции создавались губернские отделы, которые определяли норму и порядок управления железнодорожной милицией на линии дорог, проходящих через губернии. В уездах, где имелись железные дороги, создавались уездные отделы железнодорожной милиции. Линия дорог, проходящих через губернию, по соглашению с железнодорожной администрацией разбивалась губернским исполкомом на участки, которые возглавлялись начальниками.

В целях усиления охраны отдельных железнодорожных пунктов и для сопровождения поездов при необходимости организовывались вооруженные отряды железнодорожной милиции.

Железнодорожную милицию составляли заведующий отделом железнодорожной милиции при ГУРКМ, начальники губернских и уездных отделов железнодорожной милиции, участковые начальники, их помощники, старшие железнодорожные милиционеры. Расходы на ее содержание возлагались на Государственное казначейство по смете НКВД.

При приеме на службу в железнодорожную милицию к кандидатам предъявлялись требования, аналогичные требованиям, изложенным в Инструкции об организации советской рабоче-крестьянской милиции, утвержденной постановлением НКВД и Наркомюста РСФСР от 13 октября 1918 г.

В ряды железнодорожной милиции могли быть зачислены лица, состоявшие в гражданстве РСФСР, достигшие 21 года, вполне грамотные, пользовавшиеся активным и пассивным избирательным правом в Советы и безусловно признававшие советскую власть.

Не принимались на службу лица, состоявшие под следствием и судом по обвинению в преступных деяниях; подвергшиеся по суду лишению или ограничению в правах или осужденные за кражу, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупку или принятие в заклад заведомо краденого в виде промысла или получения через обман имущества, подлог, лихоимство, взяточничество, спекуляцию и сокрытие предметов, подлежащих государственному учету и распределению; прибегавшие к наемному труду с целью извлечения прибыли; жившие на нетрудовой доход; частные торговцы и торговые посредники; служители различных культов; служители и агенты бывших жандармских отделений и чины бывшей полиции, а также члены бывшего царствующего дома; душевнобольные, глухонемые и находившиеся под опекой.

Порядок назначения на должности сотрудников железнодорожной милиции был определен следующим образом. Заведующий отделом железнодорожной милиции назначался и увольнялся НКВД по представлению ГУРКМ. Начальники губернских отделов назначались и увольнялись губернскими исполкомами и утверждались ГУРКМ, начальники уездных отделов – соответственно уездными исполкомами и губернскими исполкомами. Другие сотрудники железнодорожной милиции назначались и увольнялись соответствующими отделами железнодорожной милиции. Они могли быть также уволены постановлениями уездного исполкома, в пределах ведения которого находится участок железнодорожной милиции.

К кандидатам, назначаемым на должности начальников отделов и их помощников, предъявлялись дополнительные требования: эти лица, должны были иметь соответствующую подготовку, быть преданными интересам рабочего класса и беднейшего крестьянства и иметь рекомендации от социалистических партий, стоявших на платформе советской власти, профессиональных союзов и местных Советов. Каждый сотрудник при поступлении на службу давал подписку в том, что он имеет право на поступление на службу в железнодорожную милицию, обязуется прослужить в милиции не менее шести месяцев, знает Положение о рабоче-крестьянской милиции и обязуется строго им руководствоваться при исполнении своих служебных обязанностей.

На сотрудников железнодорожной милиции возлагались как обязанности общей милиции, так и специальные. К специальным обязанностям относились: борьба с кражами и другими преступлениями на станциях и в пути, хищением железнодорожного имущества; борьба с продовольственной спекуляцией на железных дорогах; охрана порядка при скоплении людей на вокзалах и поездах; надзор за очисткой пути и уборкой подвижного состава; оказание помощи при крушениях и продолжительных остановках поездов; призыв населения для очистки и исправления пути в случае снежных заносов, наводнений, крушений и т. п.; вызов войск в случаях, предусмотренных особыми инструкциями; защита железных дорог и сооружений в случае нападений при отсутствии частей Красной Армии и совместных действий с железнодорожной охраной Военного ведомства; препровождение арестованных. При выполнении своих обязанностей сотрудники железнодорожной милиции наделялись правами общей милиции.

Таким образом, 18 февраля 1919 г. были приняты первые нормативные правовые акты советского государства, которые заложили правовую основу деятельности железнодорожной милиции. На начальном этапе создания железнодорожной милиции руководство государства не учитывало имеющийся опыт обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, накопленный в Российской империи, и пошло по пути построения управления не по линейному, а по территориальному принципу. Данная практика со временем показала свою несостоятельность, она не позволяла железнодорожной милиции тесно сотрудничать с железнодорожной администрацией, вследствие чего уже в 1920 г. территориальное управление было заменено на линейное. При организации железнодорожной милиции реализовывался принцип двойного подчинения. По вертикали органы железнодорожной милиции подчинялись ГУРКМ НКВД, а по горизонтали – местным органам исполнительной власти.