

*УДК 34.07*

## **ГЕНЕЗИС И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Котляр А. И.*

*Краснодарский университет МВД России*

На современном этапе развития правового государства и регулярного реформирования правоохранительной системы и ведомственного законодательства вклад сотрудников юридической службы МВД России невозможно переоценить, так как их деятельность является основным средством по укреплению законности в государстве и непосредственно в работе органов внутренних дел. Вклад каждого сотрудника правового подразделения посредством должного исполнения своих функциональных обязанностей способствует укреплению авторитета системы МВД России в целом.

Однако понять всю важность работы, проводимой правовыми подразделениями органов внутренних дел, возможно только исследовав исторические аспекты, которые привели к зарождению и развитию данной структуры. В 2018 году исполнился 236-летний юбилей со дня образования юридической службы, за это время наименование, построение и полномочия подразделения неоднократно претерпевали изменения, становясь более эффективными и отвечающими потребностям современности.

**Ключевые слова:** юридическая служба, правовая работа, юрисконсульт, органы внутренних дел, Договорно-правовой департамент, МВД России.

На сегодняшний день правовая работа является главным инструментом в построении эффективной деятельности предприятий, учреждений и организаций. Руководители, желающие добиться на современном потребительском рынке развития своего дела, обязательно предусматривают в штатной структуре должность юриста, юрисконсульта или иного специалиста по правовой работе. Важность наличия юридически грамотного специалиста доказана и обоснована многолетним опытом как в коммерческой деятельности, так и на государственной и муниципальной службе.

И. Базылева в своей статье «Юрист лишним не бывает!» указывает на то, что наиболее активный спрос на юристов существует со стороны неспециализированных компаний, бизнес предпочитает иметь своего специалиста в штате, что увеличивает к нему доверие, уровень посвященности в дела компании и возможность действовать в полном соответствии с ее интересами [1, с.50].

Возникновение юристов, наряду с возникновением самого права и закона в его проявлениях, характерных для определенного периода времени, берет свое начало еще до нашей эры. Их появление ознаменовано необходимостью. В древнем мире юристы выступали в качестве советников или защитников, давали заключения по тому или иному вопросу, люди их почитали и шли к ним за помощью. Весомый вклад в развитие юриспруденции был положен древними римлянами, которые постепенно укрепили авторитетность юрисконсультов, так как именно они занимались столь важным в то время нормотворчеством и толкованием закона.

Постепенно требования к юристам стали ужесточаться, появлялись специальные школы, которые необходимо было закончить для занятия юридической практикой, в

рядах государственной власти предпочитали видеть обученных и опытных специалистов с большим багажом знаний и умений в области юриспруденции.

При существовании племени, которое самостоятельно формировало своды правил, и до настоящего времени деятельность юристов как таковых и их влияние на различные сферы общественных отношений стремительно развивается. В России развитие юридической службы не было однозначным, на начальных этапах формирования не всегда удавалось поднять ее на нужный уровень. Сегодня имеется четкое понимание организационного построения и функционирования правовых подразделений, которые, безусловно, имеют свою специфику в соответствии с определенной сферой деятельности.

В органах внутренних дел Российской Федерации правовой работе и осуществляющим ее подразделениям отведено отдельное место и роль. За весь многолетний период деятельности юридической службы, благодаря вкладу многих сотрудников, специалистов в разных отраслях знаний и ученых, удалось достичь значительных результатов. Внимание к данному направлению деятельности возникает неспроста, ведь от качества правовой работы зависит эффективность осуществления всей деятельности системы МВД России.

Приказом МВД России от 09 января 2018 года № 3 «Об установлении памятной даты образования юридической службы в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» [2] 19 апреля 1782 года установлено датой начала правовой деятельности в российской полиции. До издания указанного приказа датой образования юридической службы считалось 19 июля 1946 года, однако, пересмотрев деятельность органов внутренних дел в разрезе веков, была восстановлена историческая справедливость. Данного мнения придерживается начальник Договorno-правового департамента МВД России, заслуженный юрист Российской Федерации Авдейко А. Г., который указывает на то, что история возникновения юридической службы в полицейском ведомстве началась намного раньше 1946 года, одним из первых опытов нормотворчества в сфере охраны общественного порядка и прототипом Уголовного кодекса на Руси была «Русская правда», которая определяла понятие преступления [3, с. 2].

08 апреля 1782 года (по старому стилю, ныне – 19 апреля 1782 года) Екатериной II утвержден Устав Благочиния, или Полицейский, в котором были определены направления деятельности полиции по правовому просвещению, участию в судебных делах и проведению правовой экспертизы определенных нормативных актов. Именно с этой даты все изменения законодательства и неоднократное реформирование органов внутренних дел не происходили без участия юридической службы.

Уставом Благочиния были установлены положения, на которых основывается не только законодательство Российской Федерации, но и деятельность современной юридической службы МВД России. Так, в Уставе Благочиния разъяснялась невозможность применения закона до тех пор, пока он не обнародован и его положения не доведены до всех заинтересованных лиц, что с точностью отражено в современном законодательстве, касающемся порядка вступления в действие нормативно-правового акта. Устанавливалась обязанность оборудования столбов для прикрепления объявлений в каждом квартале – своеобразная предпосылка создания стенда или уголка правовых знаний с целью распространения и разъяснения правовых норм в каждом подразделении внутренних дел. Все утвержденные акты учитыва-

лись по дате и исполнителю, что схоже с деятельностью юрисконсультов по систематизации нормативного материала. В отношении принятых актов требовалось заключение уполномоченного служащего, так называемая ныне правовая экспертиза. Уставом Благочиния устанавливалась обязанность для служащих государства читать и перечитывать действующие нормативные положения, что ныне является обязанностью не только сотрудников юридической службы, но и всех сотрудников органов внутренних дел, и имеет общее название – профессиональная служебная подготовка.

История полиции менялась на протяжении многих лет, также бурно формировалось законодательство, расширяя и конкретизируя положения, регулирующие общественные отношения в сфере деятельности органов внутренних дел. Однако возникновение юристов в полиции как таковых относится к более поздним временам. Так, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Черников В. В. выделяет три основных периода развития правовой службы органов внутренних дел: юридическая служба министерства полиции в Российской империи, в советский период и в современном государстве [4, с. 30].

Первая должность юрисконсульта появилась в Министерстве юстиции в 1803 году, после чего аналогичные должности стали вводиться во все министерства и ведомства. В 1868 году указом императора Петра I была создана юридическая служба, полномочиями которой являлись разработка ведомственных документов, составление правовых заключений и консультации министра, правовой контроль происходящих в государстве и обществе процессов. Первым юрисконсультом был назначен Павел Трофимович Кितिцын [5, с. 12]. Именно с этого периода времени начали формироваться основные направления деятельности правовых подразделений в органах правопорядка.

Наименование юридической службы, ее подчиненность и полномочия регулярно претерпевали изменения. Определенный период времени действовали положения о возможности возложения обязанностей юрисконсульта министром внутренних дел на одного из подчиненных чиновников. С данным предписанием можно провести аналогию действующего современного законодательства, а именно пунктом 85 раздела VIII Наставления по организации правовой работы в системе МВД России, утвержденным приказом МВД России 05 января 2007 года № 6, установлено, что в случае отсутствия в штатном расписании подразделения должности юрисконсульта, функции по организации и осуществлению правовой работы могут возлагаться приказом начальника на наиболее подготовленного сотрудника, имеющего высшее юридическое образование [6].

С 1918 года обязательной составляющей НКВД РСФСР являлась юридическая часть, которая была наделена полномочиями по контролю за нормативно-правовой деятельностью подразделений аппарата и консультированию его сотрудников, а также впоследствии вошла в его секретариат. Во время деятельности юридической части был разработан и утвержден Дисциплинарный устав Рабоче-Крестьянской Красной милиции, в котором были закреплены вопросы дисциплины сотрудников милиции, меры поощрения и применяемые к ним дисциплинарные взыскания [7]. Мы можем с уверенностью констатировать факт того, что современные сотрудники правоохранительной системы неукоснительно придерживаются в служебной деятельности норм, закрепленных в Дисциплинарном уставе органов внутренних дел

Российской Федерации [8], положения которого сформированы в соответствии с требованиями современности, но базой для которых послужили именно постулаты, закрепленные практически столетие назад в Дисциплинарном уставе Рабоче-Крестьянской Красной милиции.

19 июля 1946 года министром внутренних дел СССР Кругловым С. Н. подписан приказ № 00706 «О создании юридической части МВД СССР», которым было утверждено положение с соответствующими задачами, установлен порядок обязательного согласования с Юридической частью проектов основных руководящих документов МВД СССР, представляемых руководителям на подпись, а также утвержден штат, при этом сотрудники части подчинялись министру напрямую [9].

19 февраля 1974 года издано Положение о юридическом подразделении, старшем юрисконсульте в системе МВД СССР, в соответствии с которым правовые подразделения входили в состав секретариатов. В тот период времени перед юрисконсультами ставились задачи по укреплению социалистической законности, борьбе с безхозяйственностью, улучшению экономической работы, разработке правовых средств сохранности социалистической собственности, обеспечению эффективности договорной работы и пропаганде современного актуального законодательства. В конце 80-х годов был создан отдел правового обеспечения деятельности органов внутренних дел МВД СССР, который стал самостоятельной структурной единицей в аппарате. Деятельность отдела была направлена на совершенствование функционирования всех правовых подразделений, но в первую очередь его работа заключалась в совершенствовании нормотворчества.

В Российской Федерации законодательная база, которая являлась основой для деятельности правовых подразделений органов правопорядка, была переработана, построение и штатная численность пересмотрена, всю юридическую службу возглавило сначала Управление правового обеспечения МВД России, которое затем реформировалось в Главное управление правовой работы и внешних связей МВД России, а через несколько лет в два отдельных управления – правовое и международно-сотрудничества.

Активным толчком в развитии правовой работы органов внутренних дел стало принятие всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, на основании которой стремительно формировалась нормативная база, в том числе законы и подзаконные акты, касающиеся организации и непосредственного функционирования органов внутренних дел. В это время реализовывались положения первой Концепции по совершенствованию правового обеспечения деятельности системы МВД России, согласно которой в кратчайшие сроки необходимо было осуществить переход на российскую правовую базу, заложить законодательную основу взаимодействия с правоохранительными органами соседних государств, образовать систему юридических подразделений. Затем последовала вторая концепция, в которую был включен расширенный список необходимых к проведению мероприятий. Реформа системы МВД России, начатая в 2011 году при переходе милиции в полицию, также повлияла на интенсивность работы юридической службы. В связи с необходимостью создания крепкого нормативного плацдарма для переработки и оптимизации законодательства было задействовано максимальное количество сотрудников Договорно-правового департамента МВД России, привлеченных экспертов и научных работников.

По мнению Авдейко А. Г., «в истории юридической службы навсегда останутся начавшиеся тогда и обеспеченные ею глобальные перемены правового регулирования деятельности органов внутренних дел Российской Федерации. Было принято около десяти тысяч нормативных правовых актов федерального уровня, сформировавших вместе с международными актами и правовыми актами субъектов Российской Федерации новейшее законодательство в сфере внутренних дел» [10, с. 10].

В настоящее время основным нормативным документом, определяющим правовую работу в системе МВД России, является приказ МВД России 05 января 2007 года № 6 «Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России». Данный приказ является «настолярной книгой» каждого юрисконсульта, ведь данным Наставлением регламентированы все направления правовой работы, с особенностями которых служители Фемиды сталкиваются в ежедневной служебной деятельности.

От объемов работы юрисконсультов и от звена подразделения системы МВД России в штатном расписании конкретного органа правопорядка устанавливается необходимое количество сотрудников правовой службы, от чего также зависит ее наименование: управление, отдел, отделение, группа или направление. По общему правилу в подразделениях органов внутренних дел, численность которых насчитывает 100 человек, вводится должность юрисконсульта.

Как отметил в своей статье Макаров А. А., с учетом объемов ежегодно издаваемых нормативно правовых актов МВД России и их широкомасштабной переработкой, роль юрисконсультов и объем правовой работы будет только расти, а статус закрепляться [11, с. 148–149]. И действительно, работа юристов – обширная и разносторонняя, а ее сложность зависит не только от стремительно меняющегося законодательства, но и от более узких факторов, например таких, как специфика направления деятельности подразделения МВД России, в котором сотрудник правового подразделения проходит службу, территориальные особенности и даже менталитет окружающих.

Несмотря на длительную историю становления юридической службы МВД России, весомый объем проделанной работы по формированию законодательной базы для надлежащего и эффективного функционирования органов внутренних дел, правовые подразделения не перестают трудиться, ежедневно делая вклад в создание комфортной нормативной среды и уверенно шагая в ногу со временем благодаря вкладу каждого сотрудника.

#### **Список литературы:**

1. Бабылева И. Юрист лишним не бывает! // Кадровик. Рекрутинг для кадровика. 2010. № 4. С. 50–53.
2. Авдейко А. Г. Восстанавливая историческую справедливость // Газета Министерства внутренних дел Российской Федерации «Щит и меч». – 2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ormvd.ru/pubs/100/restoring-historical-justice/> (дата обращения: 28.05.2018).
3. Авдейко А. Г. История и современность юридической службы системы МВД России от века VIII до XXI столетия // Професионал. 2016. № 3. С. 2–7.
4. Правовая работа как фактор повышения эффективности деятельности органов правопорядка: проблемы и пути решения в 2 ч./ под общ. ред. А. Г. Авдейко, Ю. Н. Демидова; сост. А. М. Кононов. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2016. – Ч. 1. – 300 с.
5. Правовая работа в системе МВД России // Бюллетень правового информирования. Специальный выпуск № 6. – Москва, 2016. – 100 с.

6. Приказ МВД России 05.01.2007 № 6 «Об утверждении Наставления по организации правовой работы в системе МВД России» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_289909/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_289909/) (дата обращения: 28.05.2018).
7. Дисциплинарный устав Рабоче-крестьянской красной милиции: утверждает Наркомвнудел А. Белобородов, зам. пред. Реввоенсовета Э. Склянский, Наркомюст Курский, Наркомтруд РСФСР Бахутов. 16/VIII-1923 г., г. Москва: приложение к приказу Начальника Центр. Администрат. Управления НКВД - Начальн. Милиции Республики, № 9, 1923 г. – Н. Новгород: Нижполиграф, 1923. – 16 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.prlib.ru/item/331402/> (дата обращения: 28.05.2018).
8. Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_136541/f86d33bcef73d8cc03aea58b91d240452ae93c73/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_136541/f86d33bcef73d8cc03aea58b91d240452ae93c73/) (дата обращения: 27.05.2018).
9. История образования и развития юридической службы Министерства внутренних дел // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. – 2018. [Электронный ресурс] URL:[https://мвд.рф/mvd/structure1/Departamenti/Dogovorno\\_pravovoj\\_department/Istorija\\_obrazovaniya\\_i\\_razvitiya\\_juridi/](https://мвд.рф/mvd/structure1/Departamenti/Dogovorno_pravovoj_department/Istorija_obrazovaniya_i_razvitiya_juridi/) (дата обращения: 26.05.2018).
10. Авдейко А. Г. Новое летоисчисление юридической службы МВД России // Профessional.2018. № 1. С. 10–13.
11. Макаров А. А. Правовое положение и организационное построение правовых подразделений (юридической службы МВД России). // Управление полицейской деятельностью. – 2014. – № 2. – С. 134–154.

**Kotliar A. I. Genesis and development tendencies of the legal service of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation** // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2018. – Т. 4 (70). № 4. – P. 26–32.

At the present stage of the development of the rule of law and the regular reform of the law enforcement system and departmental legislation, the contribution of the members of the legal service of the Ministry of Internal Affairs of Russia can not be overemphasized, since their activities are the main means to strengthen the rule of law in the state and, directly, in the work of law enforcement bodies. The contribution of each employee of the legal department, through the proper execution of their functional duties, contributes to strengthening the authority of the Russian Interior Ministry system as a whole.

However, it is only possible to understand the importance of the work carried out by the legal departments of the law-enforcement bodies by examining the historical aspects that led to the birth and development of this structure. In 2018, the 236th anniversary of the formation of the legal service was celebrated, during which time the designation, construction and powers of the unit were repeatedly changed, becoming more effective and meeting the needs of the present.

**Keywords:** legal service, legal work, legal adviser, law enforcement bodies, Contractual - Legal Department, Ministry of Internal Affairs of Russia.

#### Spisok literatury

1. Bazileva I. Urist lishnim ne bivaet! // Kadrovik. Rekruting dlia kadrovika. 2010. N 4. S. 50–53.
2. Avdeiko A. G. Vosstanavlivaya istoricheskuyu spravedlivost' // Gazeta Ministerstva vnytrennix del Rossiiskoi Federacii «Shit i mech». — 2018 [Elektronii resurs]. URL: <http://www.ormvd.ru/pubs/100/restoring-historical-justice/> (data obrasheniya: 28.05.2018).
3. Avdeiko A. G. Istoriya i sovremennost' uridicheskoi slushbi v sistemi MVD Rossii ot veka VIII do XXI stoletiya//Professional.2016. №3. S. 2–7.
4. Pravovaya rabota kak factor povsheniya effektivnosti deyatelnosti organov pravoporyadka: problemi i puti resheniya v 2 ch./ pod obsh. red. A.G. Avdeiko, U.N/ Demidova; sost. A.M. Kononov. -Domodedovo: VIPK MVD Rossii, 2016, Sh.1. –300 s.
5. Pravovaya rabota v sisteme MVD Rossii//Bulletin pravovogo informirovaniya. Special' nii vipusk №6. Moskva, 2016. – 100 s.
6. Prikaz MVD Rossii 05.01.2007 №6 «Ob utverzdenii Nastavleniya po organizacii pravovoi raboti v sisteme MVD Rossii» // Spravochno-pravovaia sistema "Konsultant Plus" [Elektronii resurs] URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_289909/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_289909/) (data obrasheniya: 28.05.2018).
7. Disziplinarnii ustav Raboche-krest'anskoj krasnoi milicii: utverzdaetsa Narkomvnuudel A. Beloborodov, zam. pred. Revvoensoveta E. Sklianskii, Narkomust Kurskii, Narkomtrud RSFSR Baxutov. 16/VIII-1923 g.,

- g. Moskva: prilozenie k prikazu Nachalnika Zentr. Administrat. Upravleniya NKVD – Nachal'n. Milizii Respubliki, № 9, 1923 g. - N. Novgorod: Nizpoligraf, 1923. – 16 s. [Elektronii resurs]. URL:<https://www.prlib.ru/item/331402/> (data obrasheniya: 28.05.2018).
8. Ukaz Prezidenta RF 14.10.2012 № 1377 «O Dizciplinarnom ustave organov vnutrennix del Rossiiskoi Federacii»// Spravochno-pravovaia sistema "Konsultant Plus" [Elektronii resurs] URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_136541/f86d33bcef73d8cc03aea58b91d240452ae93c73/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_136541/f86d33bcef73d8cc03aea58b91d240452ae93c73/) (data obrasheniya: 27.05.2018).
9. Istorija obrazovaniya i razvitiya uridicheskoi sluzhbi Ministerstva vnutrennix del // Oficial'nii sait Ministerstva vnutrennix del Rossiiskoi Federacii. – 2018. [Elektronii resurs] URL:[https://мвд.рф/mvd/structure1/Departamenti/Dogovorno\\_pravovoj\\_department/Istorija\\_obrazovaniya\\_i\\_razvitiya\\_juridi/](https://мвд.рф/mvd/structure1/Departamenti/Dogovorno_pravovoj_department/Istorija_obrazovaniya_i_razvitiya_juridi/) (data obrasheniya: 26.05.2018).
10. Avdeiko A. G. Novoe letoischeslenie uridichtskoi sluzhbi MVD Rossii // Professional.2018. №1.CS. 10-13.
11. Makarov A. A. Pravovoe polozenie i organizacionnoe postroenie pravovix podrazdelenii (uridicheskoi sluzhbi MVD Rossii) // Upravlenie polizeiskoi deyatel'nost' u. 2014. N 2. S. 134–154.