

Ушанов Александр Валерьевич

**ПОЛИЦЕЙСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ КАК ФАКТОР ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

В статье показано, что деятельность полиции Российской империи по реализации нормативных правовых актов, регламентирующих градостроительство и благоустройство, создавала благоприятные условия жизнедеятельности подданных в городах и в то же время служила средством предупреждения правонарушений, посягающих на общественный порядок.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2011/5-1/55.html](http://www.gramota.net/materials/3/2011/5-1/55.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и  
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2011. № 5 (11): в 4-х ч. Ч. I. С. 215-218. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2011/5-1/](http://www.gramota.net/materials/3/2011/5-1/)

**© Издательство "Грамота"**

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)  
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

Акты применения органов местного самоуправления, представляя собой индивидуально-определенные юридические акты, образуют систему правоприменительных актов, которая занимает подчиненное по отношению к системе муниципальных нормативных актов положение. Они основываются на нормах права и имеют целью обеспечение своевременного и правильного выполнения нормативных предписаний всеми субъектами права.

*Список литературы*

1. **Авакьян С. А.** Размышления конституционалиста: избранные статьи. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. 560 с.
2. **Алексеев С. С.** Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. 301 с.
3. **Горшенев В. М., Дюрягин И. Я.** Правоприменительная деятельность // Советское государство и право. 1969. № 5. С. 21-28.

**THE PECULIARITIES OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENT INSTITUTIONS**

**Rezida Miniyarovna Usmanova**

*Department of Constitutional and Municipal Law  
Bashkir State University (Branch) in Sterlitamak  
rezidausmanova@yandex.ru*

The article is devoted to the questions of law enforcement by local government institutions. The author analyzes the peculiarity of the law enforcement activity of local government institutions as the institutions of public authority and singles out the features of law enforcement act of local government institutions.

*Key words and phrases:* local government; law; law enforcement; local government institutions; law realization.

УДК 34.07

*В статье показано, что деятельность полиции Российской империи по реализации нормативных правовых актов, регламентирующих градостроительство и благоустройство, создавала благоприятные условия жизнедеятельности подданных в городах и в то же время служила средством предупреждения правонарушений, посягающих на общественный порядок.*

*Ключевые слова и фразы:* Российская империя; полиция; градостроительство; благоустройство; предупреждение правонарушений; общественный порядок; уличная преступность.

**Александр Валерьевич Ушанов**

*Кафедра государственно-правовых дисциплин  
Академия управления МВД России  
augoroh@mail.ru*

**ПОЛИЦЕЙСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ  
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ  
КАК ФАКТОР ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЙ<sup>©</sup>**

С момента возникновения штатной полиции в Российской империи она была наделена значительным объемом прав и обязанностей в сфере градостроительства и благоустройства. Данную сферу деятельности также можно считать средством предупреждения правонарушений, посягающих на общественный порядок, в частности уличной преступности. Это связано с тем, что деятельность осуществлялась органом борьбы с правонарушениями. Так как деятельность эта не была связана с пресечением или раскрытием преступлений, следовательно, ее можно отнести к предупреждению.

Есть и еще один аргумент, подтверждающий предупредительный эффект деятельности полиции Российской империи в сфере градостроительства и благоустройства. В зарубежной криминологической науке среди других направлений предупреждения преступлений разработано «архитектурное» направление [2, с. 147]. В соответствии с ним установлено, что некоторые особенности архитектуры населенного пункта создают условия, облегчающие совершение правонарушений (тупики, узкие изогнутые улицы и переулки, пустыри и т.п.).

В Германии такой вид предупреждения реализуется на практике. Комиссии и комитеты по профилактике преступлений дают рекомендации и заключения лицам и учреждениям, осуществляющим городское планирование и строительство. Выводы и предложения направлены на недопущение или устранение на территории населенных пунктов «зон страха» или «зон риска». Таковыми являются: зоны запустения или малооживленные, темные участки; недостаточное освещение; отсутствие зрительной связи; отсутствие возможностей для ориентации; наличие условий для укрытия (засады); отсутствие важных элементов инфраструктуры; участки территории не обозреваются и не просматриваются; наличие заброшенных участков (построек, парков и т.д.) [1, с. 12].

В настоящее время российская криминологическая наука уделяет немалое внимание разработке «архитектурного» направления в предупреждении правонарушений. Среди множества причин и условий уличной преступности, связанных с социальной сферой, ученые выделяют группу так называемых урбанистических факторов. В их число входят особенности архитектуры, планировки городских кварталов; недостатки социального контроля уличного пространства; несовершенство в организации работы отдельных социальных предприятий и учреждений [6, с. 57].

Очевидно, что выявленная на современном этапе закономерность действовала и в более ранние периоды. В то же время деятельность полиции по обеспечению квартального типа застройки облегчала в дальнейшем расстановку и функционирование сил и средств по охране общественного порядка.

Первые сведения о функционировании органа полиции - Полицейстерской канцелярии - датированы 20 мая 1715 г. [4]. Документ свидетельствует о компетенции этого органа именно в сфере строительства и благоустройства в Санкт-Петербурге.

Введение должности Генерал-полицейстера осуществлялось также с правовым закреплением полномочий в сфере строительства и благоустройства: «...также бы никакое строение за линию, или из линии не строилось, но чтоб улицы и переулки были равны и изрядны...» [5]. Со временем сформировалось целое направление административной деятельности, которое называлось «строительная полиция».

Петр I, по существу, заложил основы архитектурно-строительного контроля в Москве. Именным указом от 19 января 1722 г. была образована Полицейстерская канцелярия. Помимо охраны и наведения порядка в городе, канцелярия контролировала соблюдение правил «регулярной застройки», противопожарных требований, состояние дорог и мостов.

Ответственность за строительный надзор возлагалась на самого обер-полицейстера. Первым обер-полицейстером Москвы был полковник М. Т. Греков. Его функции были определены «Инструкцией», систематизировавшей все ранее издававшиеся указы и постановления по застройке, благоустройству и надзору за строительством, а также было введено несколько новых положений. Петр I назначил четырехлетний срок для постройки каменных зданий в Кремле и Китай-городе, запрещал строить заборы, требовал от полиции четыре раза в год осматривать все печи, неисправные переделывать и т.д.

Со времен Петра Великого в Москве появились «правильные» улицы, улучшилось качество зданий, мостовые стали каменными. Город обогащался капитальными зданиями.

В первой половине XIX в., когда «Строительный устав» еще только начинал действовать (с 1832 г.), продолжалось строительство и благоустройство Москвы. Полиция принимала в этом активное участие. В марте 1843 г. в Хамовнической части Москвы началось перестроение Благовещенского переулка. Пристав докладывал обер-полицейстеру, что «наблюдает» за процессом планирования на местности и за выставлением вешек. Также сообщалось, что переулок размечен по плавной линии с наименьшими изгибами и его ширина соответствует требованиям «Строительного устава» [9, д. 1357, л. 8]. В дальнейшем осуществлялся надзор за укладкой уличного покрытия, этажностью строения и устройством освещения переулка.

Участие полиции требовалось также для наведения порядка на торговых площадях Москвы. Периодически они «обрастают» лавками, палатками и ларями, которые загромождали площади и делали их труднопроходимыми. Такое положение дел противоречило положениям «Строительного устава». Нерадивые «предприниматели» (купцы, мещане, обыватели и крестьяне) подвергались штрафу, а некоторые постройки приходилось сносить силами самой полиции (финансовые затраты на снос, осуществляемый полицией, взымались с нарушителя). Один из таких «рейдов» был проведен в 1869 г. К ответственности было привлечено более 20 лиц, снесено более 35 построек [Там же, д. 343, л. 31].

Полиция активно участвовала в строительстве и благоустройстве старых провинциальных российских городов. Так, 9 декабря 1788 г. указом императрицы Екатерины II был утвержден новый генеральный план города Муром, предусматривающий разбивку города на кварталы. Осуществлению его основных положений препятствовала старая радиально-кольцевая топография объектов архитектуры.

Приступить к планировочным работам стало возможным только после случившегося 9 июня 1792 г. сильного пожара, уничтожившего центр города. Уже 19 июля 1792 г. Муромский городничий докладывал Владимирскому генерал-губернатору И. А. Заборовскому о том, что при содействии уездного землемера Адама Зидена им осуществляются следующие мероприятия по планировке города: «...улицы уменьшены в ширину по шести сажен; сады и огородные места, оставшиеся по оврагам и косограм не в кварталах, где не могло быть строения и где неудобно совсем прорезать улиц, мною назначены вновь кварталы в натуре вежами» [10, с. 71].

Управа благочиния также принимала активное участие в архитектурном совершенствовании города. 3 сентября 1792 г. Муромская управа благочиния обратилась к горожанам с предложением возводить новые дома согласно «Высочайше подтвержденному плану». При этом всем желающим предоставлялись на выбор 30 фасадов, скопированных землемером А. Зиденом по «образцовым проектам».

Данная деятельность полицейских органов была направлена на создание благоприятных условий в плане эстетики, экологии и безопасности. Преодолевая различные затруднения и решая проблемы, к концу XIX в. удалось добиться того, чтобы Муром приобрел новый упорядоченный облик, с продуманным расположением основных композиционных элементов. Появились благоустроенные выпрямленные улицы и площади, ориентация которых во многом стала определяться такими архитектурными доминантами, как церкви и колокольни.

Деятельность полиции в сфере градостроительства и благоустройства на уровне Министерства внутренних дел Российской империи признавалась значимой для обеспечения безопасности жителей. В циркуляре Департамента полиции исполнительной № 1555 от 8 июля 1867 г. давались подробные разъяснения положений «Строительного устава». Отмечалось, что полиция не должна допускать возникновения негативных

архитектурных явлений в виде пустырей и заброшенных территорий, которые образуются при расширении городов, вследствие течения времени и увеличения народонаселения.

При планировании и дальнейшем устройстве улиц и площадей от полиции требовалось учитывать «выгоды в трех отношениях»:

- 1) в отношении народного здоровья;
- 2) в отношении полицейском;
- 3) в отношении хозяйственном.

В отношении второго пункта необходимо было обеспечить «удобство в полицейском надзоре, именно чтобы не было глухих переулков, и сообщение между всеми частями города в случаях пожарных было легко» [8, с. 292]. Кроме того, Министерство внутренних дел придавало большое значение деятельности полиции по обеспечению благоустройства и эстетической красоты городов. «По его глубокому убеждению, основанному на многосторонних наблюдениях и изучении городской жизни как у нас, так и в других государствах, чистота и опрятность города имеют постоянно действующее влияние на нравственность жителей, приучая их к порядку. Это один из тех способов, где посредством улучшения ежедневной внешней обстановки, незаметным образом достигается нравственное улучшение. Всякому наблюдательному уму это ясно» [Там же, с. 297]. А, как известно, высокий уровень общественной нравственности - залог низкого уровня правонарушений среди населения.

Во второй половине XIX в. полиция также оставалась субъектом строительного надзора. Ведению строительных отделений подлежали, за некоторыми исключениями, все казенные здания. Прочие здания и сооружения подлежали только техническо-полицейскому надзору [7, ст. 7].

Полиция наблюдала за содержанием в исправности и устройством находящихся в ведении органов городского общественного управления улиц, площадей, мостовых, набережных, пристаней, бечевников, тротуаров, общественных садов, бульваров, водопроводов, сточных труб, каналов, прудов, канав, мостов, гатей, общественных зданий и памятников. В городах, которые не находились под юрисдикцией Городового положения, данную деятельность осуществляла непосредственно полиция [Там же, ст. 181].

В случае если должностные лица, ответственные по строительной части, или сотрудники полиции выявляли, что частное строение воздвигалось с отклонениями от плана, то полиция принимала все необходимые меры для прекращения строительства [8, ст. 342].

Немало примеров такой деятельности содержится в материалах судебной практики уголовного кассационного департамента правительствующего Сената. 13 февраля 1870 г. данное учреждение рассматривало материалы по жалобе надворного советника Павла Турчанинова. Он считал незаконными действия Московской полиции, которая выявила, что мостовая напротив его дома значительно выше по уровню относительно других. Это противоречило требованиям о прямолинейности улиц как в вертикальной, так и в горизонтальной плоскостях. Было признано, что полиция поступила правильно. Так как «на обязанности же полиции, по силе 280 ст. уст. стр., лежит попечение об устройстве улиц, дабы проезжающим не было ни остановки, ни опасности» [Там же, с. 351].

18 сентября 1868 г. в Тульской губернии, становой пристав Богородицкого уездного полицейского управления составил протокол о том, что дворяне Степан и Февронья Чернопятковы, проживающие в селе Дедилово, в нарушение предписаний «Строительного устава» стали застраивать переулок, отделяющий их двор от домовладения крестьянина Соколова.

В рассматриваемом 29 сентября 1872 г. уголовным кассационным департаментом правительствующего Сената деле по жалобе купца Ликаки значилось, что протоколом полицейского надзирателя г. Мариуполь он был привлечен к ответственности за то, что на своем дворе построил деревянную «лавочку», которая значительно выступала на улицу. Это противоречило принципам благоустройства населенных пунктов. Кроме того, было признано, что «...постройка, возведенная обвиняемым, угрожает общественной безопасности...» [Там же, с. 397].

«Строительным уставом» 1900 г., как и в его более ранних редакциях, регламентировалась ширина улиц и переулков, их конфигурация, этажность строения. В старинных городах планы составлялись таким образом, чтобы перейти от радиальной схемы к квартальному расположению объектов архитектуры. Предусматривалась ответственность за «долгострой».

Характерно, что данный нормативный правовой акт в предшествующих редакциях более скрупулезно регламентировал вопросы строительства, архитектуры и благоустройства. Так, «Строительный устав» 1863 г. регламентировал даже цветовую гамму фасадов частных и общественных зданий. Отказ от «грубых» расцветок наметился в начале XIX в. Допустимы были следующие цвета: белый, палевый, бледно-желтый, желто-серый, светло-серый, дикий (серый цвет со стальным оттенком или сочетание светло-серого и бледно-голубого), бледно-розовый и «сибирка с большею примесью белой краски» (светло-зеленый цвет) [Там же, ст. 321]. Такие цветовые тона улучшали освещенность в дневное и ночное время, а соответственно, и обзорность пространства.

Следовательно, можно утверждать, что деятельность полиции, основанная на источниках «строительно-го права», осуществляемая в целях достижения санитарно-гигиенического, экологического, хозяйственного и эстетического благополучия, служила при этом и мерой предупреждения уличных преступлений.

Иностранцы, приезжавшие в Россию, подчеркивали чистоту и аккуратность русских городов. Они отмечали, что дома не лепились друг к другу, а стояли широко, были просторные, проветриваемые дворы. Люди жили общинами, миром, а это значит, что участки улиц были «общими», и поэтому никто (как, например, в Париже) «не мог выплеснуть ведро с помоями просто на улицу, демонстрируя, что только мой дом - частная собственность, а на остальное наплевать!» [3, с. 15, 16].

Светлые, благоустроенные кварталы и общественные территории с прямыми, незагроможденными улицами и переулками, имеющими визуальную перспективу, дающую возможность свободно ориентироваться, создавали условия, в которых жители чувствовали себя спокойными, уверенными и защищенными. При

этом потенциальные правонарушители в таких условиях не имели возможности легко совершать свои злодеяния. Высокая вероятность того, что в случае совершения правонарушения они будут задержаны сотрудниками полиции или самими гражданами, сдерживала их от реализации своих противозаконных намерений.

Немаловажно то, что в ходе контроля и надзора в сфере строительства и благоустройства населенных пунктов, а также непосредственной деятельности по организации данных процессов полиция создавала еще и условия для повышения эффективности службы по охране общественного порядка. Облегчалась расстановка сил и средств, а также благодаря лучшей обзорности пространства служители правопорядка получали возможность более тщательно обеспечивать правопорядок в общественных местах.

*Список литературы*

1. Вебер М. Профилактика средствами городской архитектуры: избегать зон страха и ниш // Переводы материалов о практике деятельности правоохранительных органов зарубежных стран. М.: ГИЦ МВД России, 2001. № 17. С. 32-35.
2. Криминология: учебник для вузов / под ред. В. Д. Малкова. Изд-е 27-е, перераб. и доп. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006.
3. Матвейчев О. А. Суверенитет духа. М.: Эксмо, 2009.
4. О каменных и деревянных строениях: Высочайшая резолюция на доклад по делам Полицмейстерской канцелярии от 20 мая 1715 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). СПб., 1830. Собр. I. Т. V. № 2909.
5. Пункты данные С.-Петербургскому Генерал-Полицмейстеру от 25 мая 1718 г. // Там же. № 3203.
6. Савоськина Т. Н., Боровая С. А. Понятие и криминологическая характеристика уличной преступности // Право и безопасность. 2010. № 1.
7. Строительный устав // Свод законов Российской империи / под ред. А. Ф. Волкова и Ю. Д. Филиппова. СПб.: Товарищество «Общественная польза», 1900. Т. XII.
8. Устав строительный, измененный по продолжениям 1863-1872 гг. и дополненный решениями уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената и циркулярами Министерства внутренних дел. М., 1874.
9. Центральный исторический архив Москвы (ЦИАМ). Ф. 46. Оп. 2. Д. 343.
10. Чернышёв В. Я. Особенности планировочной структуры г. Мурома конца XVIII - начала XIX вв. // Рождественский сборник. Ковров, 1998. Вып. V. Материалы конференции «Губернская реформа 1775 г. и российская провинция»: тезисы докладов.

**POLICE SUPERVISION OVER THE EXECUTION OF THE TOWN-PLANNING LEGISLATION OF THE RUSSIAN EMPIRE AS THE FACTOR OF THE PREVENTION OF OFFENCES**

**Aleksandr Valer'evich Ushanov**

*Department of State-Legal Disciplines*

*Academy of Management of Ministry of Home Affairs of the Russian Federation*

*augoroh@mail.ru*

The author shows that the activity of the Russian empire police on the realization of the normative legal acts regulating town-planning and beautification created the favorable conditions of homagers' life activity in towns and at the same time served as the means of preventing the offences infringing on public order.

*Key words and phrases:* Russian empire; police; town-planning; beautification; prevention of offences; public order; street crimes.

УДК 341

*В статье сформулированы основные международно-правовые подходы, обозначенные нормами Женевского права применительно к механизмам защиты вынужденных мигрантов в условиях военных действий. Особое внимание уделяется специальному правовому положению беженцев и лиц, ищущих убежище, на территории воюющих сторон, проблемам интернирования и реализации принципов международного гуманитарного права в отношении таких лиц.*

*Ключевые слова и фразы:* вынужденная миграция; гражданское население; вооруженный конфликт; беженцы и лица, ищущие убежище; оккупированные территории; воюющие стороны; интернирование.

**Алла Юрьевна Ястребова**, к.ю.н., доцент

*Кафедра международного права*

*Дипломатическая академия МИД России*

*fautorsa@aha.ru*

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ  
В УСЛОВИЯХ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА<sup>©</sup>**

В Докладе об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия ООН, за 2010 г. приведены данные о 42 млн человек, которые сегодня вынуждены покинуть свое постоянное