

Нижегородский филиал федерального государственного  
автономного образовательного учреждения высшего образования  
«Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики», факультет права

# **НАРОД И ВЛАСТЬ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ИСТОРИИ И СОВРЕМЕННОСТИ**

Нижегород, 2016

УДК 340.130

УДК 93/94

УДК 908

ББК 67.3

ББК 63.3

Н 30

*Редакционная коллегия:*

Груздев В.В. – доктор юридических наук, проректор по науке Костромского государственного университета имени Н.А. Некрасова

Дудко И.Г. – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и административного права Мордовского государственного университета имени Н.П. Огарева, Заслуженный юрист РФ

Кауркин Р.В. – кандидат исторических наук, доцент кафедры прикладной лингвистики и межкультурной коммуникации Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Клепоносова М.В. – кандидат юридических наук, доцент, декан факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Заслуженный юрист РФ

Колоколов Н.А. – доктор юридических наук, судья Верховного Суда РФ (в отставке)

Лаврентьев А.Р. – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия

Логинова А.С. – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Михеева И.В. (*отв. ред.*) – доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Сочнев Ю.В. – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории права и государства Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Черкасов В.К. – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Нижегородский институт управления)

*Точка зрения авторов может не совпадать с позицией редакционной коллегии*

**Н 30** **Народ и власть: взаимодействие в истории и современности:** научный ежегодник факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» / отв. ред. И.В. Михеева. Вып. 3. Нижний Новгород: Изд-во: ООО «Растр», НИУ ВШЭ – Нижний Новгород. 2016. 380 с.

Книга представляет собой третий выпуск научного ежегодника факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», посвященного памяти замечательного ученого, историка права, известного в России библиофила и краеведа – доктора юридических наук, профессора Юрия Григорьевича Галая. Ежегодник включает в себя научные труды, посвященные ретроспективному анализу взаимодействия власти и народа. Большое место отведено правовым аспектам такого взаимодействия. Внимание уделено также истории отношений государства и общества с древности до начала XX века. Ряд проблем российской истории этого периода рассматривается на материалах Нижегородского края. В ежегодник включены работы ученых из различных регионов России, а также рецензия на одну из последних книг Ю.Г. Галая, посвященную высшему образованию в Российской империи.

Издание адресовано научным работникам, студентам, аспирантам, преподавателям вузов, всем интересующимся вопросами права и управления, историей государства и права, краеведением.

© НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 2016

© Авторы сборника, 2016

**ISBN 978-5-9908684-4-1**

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	7
<b>Народ и власть: правовые аспекты взаимодействия .....</b>	<b>11</b>
Зипунникова Н.Н. Изучение истории юридического образования как способ конструирования его будущего (Рецензия на монографию профессора Ю.Г. Галяя «Подготовка юристов в университетах Российской империи. Нижний Новгород: Нижегородский филиал ИБП, 2011. – 310 с.») .....	12
Баранова М.В., Купцова О.Б. Взаимодействие социума и властных структур в процессе генезиса делиберативной демократии в современной России. ....	21
Бут Н.Д. Частная собственность и ее защита средствами прокурорского надзора. ....	30
Колоколов Н.А. Судебная практика – индикатор организации власти в государстве.....	42
Михеева И.В. «Административный акт» в динамике развития юридической теории и практики в России. ....	49
Тересита Рендон Уэрта Баррера, Сидорова Е.В. Разумность в праве стран Латинской Америки.....	60
Черкасов К.В. Министерства по делам (развитию) территорий: вопросы структурирования и функционирования на современном этапе. ...	68
Шахов Б.Е., Елисеева В.С. Участие Научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области в мониторинге правоприменения. ....	72
Зипунникова Н.Н. Акты Министерства народного просвещения в системе законодательства об образовании и науке Российской империи. ..	81
Калякин О.А. Право на подачу возражений на принесенные апелляционные жалобу, представление в уголовном судопроизводстве: проблемы реализации.....	90
Клепоносова М.В., Мурзаков С.И. Особенности государственного контракта для обеспечения государственных нужд. ....	94

Колодеев Е.П. Властные полномочия российской полиции, реализуемые в рамках надзорной деятельности во второй половине XIX века. ....	102
Лаврентьев А. Р. Правовая регламентация общественно-государственных формирований. ....	113
Лушина Л.А. К вопросу о понятии и правовой природе реституции в гражданском праве. ....	121
Лю Синь. Эволюция системы международно-правового регулирования международных полетов гражданских военных воздушных судов. ....	129
Макарейко Н.В. Государственная власть как детерминант государственного принуждения. ....	147
Пишина С.Г. К вопросу о правовой природе интерпретационного акта в современном правопонимании. ....	155
Рукавишников Д.В. Основные проблемы правомерности на современном этапе развития российского общества. ....	160
Сироткина Н.Г. Принципы информационной открытости и общественного контроля в законодательстве о контрактной системе в Российской Федерации. ....	169
Трусов Н.А. Референдум как инструмент диалога народа и власти. ....	178
Фиалковская И.Д. Меры дисциплинарного принуждения в системе методов государственного управления. ....	189
Ханин С.В. К вопросу об эволюции социально-правовых основ партнёрских отношений между полицией и обществом в суверенной России. ....	203
Хорошильцев А.И. Текущая и контрольная власти народа. ....	212
Цветков В.В. Правотворческая инициатива граждан: методологические особенности в определении понятия. ....	216
Гаджиев А.К. Информационное сопровождение работы полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: теория и практика функционирования приемных главы государства на местах. ....	224
Красильникова Н. А. Правовая регламентация волонтерства в Нижегородской области. ....	235

Рябинина Е.Н. Некоторые проблемы реализации института суррогатного материнства в Российской Федерации. ....	240
Саберова М.Ш. Административная ответственность за нарушение сроков и порядка размещения отчетов об исполнении государственных контрактов.....	250
Стенькин Д.С. Конституционное развитие Венгрии в XIX веке.....	257
Шитова Н. Б. Миграционная функция современного государства: государственно-правовой смысл. ....	266
Логинова А.С., Дубровская А.В. Перспективы развития законодательства по защите прав потребителей в торговом обслуживании в России и Китае.....	275
Лошкарева М.Е., Долкова Е.А. К вопросу о судебной власти и юрисдикции лордов Валлийской Марки. ....	281
Назарова П.А., Сочнев Ю.В. Значение геополитических факторов в понимании взаимоотношений народа и власти в российском государстве. ....	290
Оленев П.А., Сунцова Е.А. Наследники ли Торквемады органы дознания и следствия в период второй четверти XX века в СССР (к вопросу о форме и содержании законности)?.....	300
Чесноков П.А., Михеева И.В. Правовое обеспечение режима закрытого административно-территориального образования (ЗАТО): проблемы и тенденции развития. ....	308
<b>Народ и власть в истории России и Нижегородского края.....</b>	<b>313</b>
Варенцова Л.Ю. К вопросу о воеводском правлении в дворцовых городах и селах России XVII века. ....	314
Долгих А.Н. К.П. Победоносцев и церковно-приходская школа. ....	322
Галай Н.Н. Уникальный эксперимент по оценке почв Нижегородской губернии во второй половине XIX века. ....	327
Кораблин К.К. Тюремная реформа и её роль в модернизации уголовно-пенитенциарной системы России (конец XIX – начало XX века).....	337
Королев Б.И. Дискуссия о роли земского издания в Нижегородской губернии в 1905–1907 гг. как пример генезиса политического	

сознания земских деятелей в российской провинции. ....	348
Лушин А.Н. Массонство и нижегородская интеллигенция в начале XX века. ....	354
Беляков А.В. Прокуратура РСФСР в борьбе за законность в деятельности местных органов власти и управления в 1920-е годы (по материалам Нижегородской губернии). ....	358
Мартыненко А.В. Влияние украинского кризиса на общественно- политическую ситуацию в Республике Мордовия. ....	369
Биография Юрия Григорьевича Галая. ....	375

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Вопросы взаимодействия народа и власти не теряют своей остроты во все времена. Фиксация проблем и стремление к гармонии государства и общества – содержание многих научных исследований. Между тем пока разрыв между сущим и должным в соотношении народа и власти как базовых субъектов управленческих отношений не сокращается.

Источников противостояния немало. Все же представляется, оно предопределено различной природой частного и публичного интересов. Соотношение последних всегда привлекало внимание юристов – теоретиков и практиков. Выдающиеся российские правоведы К.А. Неволин, Б.Н. Чичерин, Н.М. Коркунов и др. обращались к проблемам публичного и частного интересов, пытаясь определить роль права в отношениях между государством и личностью. Так, К.А. Неволин считал, что «закон государства, во-первых, определяет, выражая свою волю... права и обязанности членов государства друг к другу и к своему государству и права и обязанности самого государства к своим членам и к другим государствам»<sup>1</sup>. Б.Н. Чичерин отмечал, что государство «содействует развитию частных интересов лишь настолько, насколько они входят в общий, государственный, публичный интерес <...> т. к. благо целого зависит от благосостояния частей, то косвенно целью государства становится содействие частным интересам...»<sup>2</sup>. По словам Н.М. Коркунова, личность, сознавая себя самоцельной, самостоятельной, противопоставляет свои индивидуальные интересы интересам власти. А это приводит к необходимости создания «юридических норм, разграничивающих сталкивающиеся интересы власти и интересы отдельных личностей»<sup>3</sup>. В настоящее время, как в советские и досоветские времена, среди наиболее важных целей государства, таких

---

<sup>1</sup> Неволин К.А. Энциклопедия законовещения. История философии законодательства. СПб., 1997. С. 12.

<sup>2</sup> Чичерин Б.Н. Курс государственной науки // История русской правовой мысли. Биографии. Документы. Публикации. М., 1998. С. 33.

<sup>3</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права // История русской правовой мысли. Биографии. Документы. Публикации. М., 1998. С. 142.

как «установление безопасности», «развитие политической свободы», остается и «определение и охранение свободы и прав лица»<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. Права и свободы человека можно назвать той важнейшей потребностью, на реализацию которой направлена деятельность государства в ходе выполнения общесоциальных функций. Потому одной из целей государства, как организации публичной власти, является в определенной степени удовлетворение частного интереса. В современном обществе правовое государство реализует частный интерес, удовлетворяя потребности членов общества. И это является не косвенной целью, а его конституционной обязанностью. Именно государство в лице своих органов, выстраивая, структурируя государственную организацию, предназначено для создания адекватных условий существования членов общества.

Поэтому в качестве одной из интерпретаций публичного интереса можно принять заинтересованность органов государственной власти в реализации частного интереса, интересов членов общества. И в этом смысле можно говорить о гармонии публичного и частного интересов, их взаимозависимости и опосредованности.

В то же время государство действует через множество органов, структура, полномочия, функции которых, по мере разрастания деятельности государства, меняются. Более того, реализация функций государства, его органов осуществляются через людей, из которых органы состоят. А люди не чужды своим личным страстям, интересам, стремлениям. Поэтому всегда возможно в самих органах власти столкновение личных интересов с общими интересами государства. При этом орган власти, его должностное лицо осуществляет предоставленную ему функцию власти не в интересах государства, а в своем личном интересе.

По сей день актуальными остаются слова Н.М. Коркунова о том, что «при таком осуществлении функций власти зависимость от государства превращается в личную зависимость от органов власти и этим, конечно, нарушается свобода граждан, т. к. они оказываются зависимыми не от объективных условий общественной жизни, приводящих к зависимости человека от государства, а от субъективного произвола отдельных органов власти, эксплуатирующих действие власти в своем личном интересе»<sup>2</sup>. Происходит противостояние, «несовмещение»

---

<sup>1</sup> Чичерин Б.Н. Указ. соч. С. 32.

<sup>2</sup> Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 154.

двух взаимопроникающих и взаимодействующих элементов правовых отношений. И в этом случае право становится не только ограничителем интересов отдельных личностей, но и ограничителем власти, органы которой должны строго подчиняться установленным законам. «Нет правительства, которое не признавало бы за собою хотя каких-либо юридических обязанностей, и чем выше стоит политическое развитие общества, тем круг таких обязанностей шире»<sup>1</sup>.

Насколько же право регулирует отношения противоречивости интересов государства, с одной стороны, и члена общества – с другой; конфликтности или гармонии публичного и частного интересов в истории и современности? Этот вопрос является наиболее сложными и наиболее важным для теоретической разработки и практики регулирования общественных отношений. Поискам ответа на него посвящен настоящий научный ежегодник, третье издание которого факультет права НИУ ВШЭ – Нижний Новгород традиционно посвящает памяти основателя факультета – доктора юридических наук, профессора, историка права, библиофила, краеведа и просто талантливой и яркой личности – Юрия Григорьевича Галая.

В самом начале ежегодника помещена рецензия на книгу Ю.Г. Галая о подготовке юристов в университетах Российской империи. Надеемся, это позволит привлечь и сохранить интерес научного сообщества к наиболее значимым и актуальным работам ученого. В сборник вошли труды известных исследователей и молодых авторов. Такое «соседство» стало для издания факультета традицией, отражающей дух партнерства в отношениях состоявшихся исследователей и тех, кто только учится ими быть...

*И.В. Михеева*

---

<sup>1</sup> Там же. С. 143



**НАРОД И ВЛАСТЬ:  
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

## ИЗУЧЕНИЕ ИСТОРИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК СПОСОБ КОНСТРУИРОВАНИЯ ЕГО БУДУЩЕГО

(Рецензия на монографию профессора Ю.Г. Галая «Подготовка юристов в университетах Российской империи. Нижний Новгород: Нижегородский филиал ИБП, 2011. 310 с.»<sup>1</sup>)

## THE STUDY OF THE HISTORY OF LEGAL EDUCATION AS A WAY OF CONSTRUCTING ITS FUTURE

(Review of the monograph by Professor J.G. Galay «Teaching of lawyers in universities of the Russian Empire. Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod branch of the UPS, 2011. 310 p.»).

**Зипунникова Н.Н.**, доцент кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук, доцент

### Аннотация

В статье представлена рецензия на монографическое исследование профессора Ю.Г. Галая, изданное в 2011 году и посвященное традициям юридического образования в императорской России, где основную образовательно-научную функцию выполняли университеты. Анализируются рассуждения и выводы автора об особенностях подготовки юристов в России в ту эпоху, когда научное юридическое образование в университетах одержало верх над практической выучкой в государственных учреждениях и достигло блестящих результатов.

### Ключевые слова

Юридическое образование, Российская империя, традиции подготовки юристов, университеты, монография.

### Abstract

The article presents a review of the monographic study by Professor Y. G. Galay's published in 2011 and dedicated to the traditions of legal education in imperial Russia, where the main educational and scientific function was performed by universities. Analyzes the reasoning and conclusions of the author about the peculiarities of training of lawyers in Russia at a time when the scientific legal education at the universities had prevailed over practical schooling in state institutions and reached excellent results.

### Keywords

Legal Education, the Russian Empire, the tradition of training of lawyers, universities, monographic study.

*Университет есть собрание ученых людей,  
которые наукам высоким,  
яко теологии, юриспруденции (прав искусства),  
медицины и философии,  
сиречь до какого состояния оные ныне дошли,  
младых людей обучают...  
Из именного указа 1724 г.*

<sup>1</sup> Впервые опубликована как часть обзора новых научных изданий по истории российского юридического образования: Зипунникова Н.Н. К вопросу о традициях формирования юридического корпуса (обзор новых изданий по истории подготовки юристов в России) // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2013. № 2. С. 5–25.

*Все российские университеты состоят  
под особым покровительством Его императорского  
Величества  
и потому носят имя императорских...*

**Из Общего устава  
российских императорских университетов, 1835 г.**

В монографии Ю.Г. Галай<sup>1</sup>, посвященной университетскому юридическому образованию императорской России, обозначена генеральная цель – «комплексное исследование закономерностей развития юридического образования и системы присвоения ученых степеней магистра и доктора права в изучаемый период». Определены и задачи, направленные на ее достижение, среди которых особо обратим внимание на «определение места и роли юридического образования в государственной структуре XVIII – начала XX в.» (с. 7). Ограничение исследования университетским образовательным пространством, когда не рассматривается опыт иных учебных заведений, осуществлявших подготовку юристов в указанный период, имеет немалую традицию, поскольку, как известно, постепенно создававшийся сектор высшего образования в России был «университето-центричным». Университетская жизнь, отмечают ученые, выделялась в отдельную сферу общественного бытия, специфика этого социального института была очевидной даже применительно к остальным вузам страны<sup>2</sup>. Более того, преподавание права в университетах Европы емко охарактеризовано как один из элементов западной традиции права<sup>3</sup>, о влиянии которой на становление российского юридического образования и науки имеются зарисовки в монографии профессора Ю.Г. Галай.

Работа состоит из двух основных частей, что обусловлено ее целью: первая глава посвящена «государственно-правовому регулированию юридического образования», вторая – системе подготовки преподавательских кадров высшей квалификации. В традиционном ключе, с опорой на обширный круг литературных источников и отдельные нормативные акты, автор характеризует период XVIII столетия как этап «становления отечественного юридического образования» (п.

<sup>1</sup> Галай Ю.Г. Подготовка юристов в университетах Российской империи. Н. Новгород, 2011. 310 с.

<sup>2</sup> Дмитриев А. По ту сторону «университетского вопроса»: правительственная политика и социальная жизнь российской высшей школы (1900–1917 гг.) // Университет и город в России (начало XX века). М., 2009. С. 105.

<sup>3</sup> Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования: пер. с англ. 2-е изд. М., 1998. С. 127.

1.1). Показаны трудности вызревания теоретического системного знания и особенностей университетской подготовки (в Академическом и Московском университетах) юристов в условиях известного противостояния с традиционной практической – «дьяческой» юриспруденцией. Этапы правительственной политики в области юридического образования в XIX – начале XX века автор, в соответствии с уже общепринятым в историографии подходом, связывает с университетскими уставами, давно получившими характеристику верстовых столбов в истории университетов. Так, «четвертым модернизационным этапом правительственной политики», ее «четвертым поворотом» автор называет Общий устав российских императорских университетов 1884 г., действовавший до 1917 г. (с. 93, 274). Говоря о «главных университетских законах», заметим, что в работе использован термин «университетский устав» и применительно к «этапу становления», что также встречается в ряде работ, но назван таковым некий университетский устав 1780 г., который «строго регламентировал ответственность в отношении провинившихся студентов» (с. 39).

Характеризуя политику в области подготовки юридических кадров, автор называет ее и развитие отечественного законодательства «взаимосвязанными составными элементами единого процесса развития Российской государственности» (с. 61). Обращается он и к идеологической составляющей политики. Так, курс правительства Николая I и министра народного просвещения С. Уварова характеризуется как реакционный (с. 63 и далее), а устав университетов 1835 г. – как «авторитарный» (с. 208). Оценивая устав 1884 г., особенно в сравнении с предшествующим уставом 1863 г., автор, вслед за многими исследователями, рассуждает о правительственном, министерском влиянии на университеты (с. 96–97 и далее). Анализируя особенности и тенденции в развитии университетской подготовки юридических кадров, исследователь призывает к более рельефному, не «черно-белому» рассмотрению общего исторического контекста, в котором и происходят исследуемые события и процессы в области юридического образования (с. 77).

Примечательно, что один из параграфов монографии посвящен проблемам юридического образования и рефлексии по их поводу со стороны правоведов и педагогов – участников тех событий. Своеобразной «увертюрой» к параграфу является утверждение, что «у наших современников сложилось твердое и устойчивое убеждение о высоком и безупречном юридическом образовании в университетах дореволюционной России». В качестве продолжения предлагается: «однако отечественные дореволюционные педагоги и юристы практики не

склонны были так считать. Об этом можно судить по публикациям на страницах юридической и иной периодики» (с. 108). С последним можно согласиться, достаточно лишь напомнить о серьезной дискуссии («литературном плебисците») по поводу юридического образования, имевшей место в профессиональной печати на рубеже XIX–XX веков, о чем не так давно снова говорили исследователи<sup>1</sup>. Еще сошлемся на одного из участников той самой дискуссии, который в самом начале одной из работ писал: «В последнее время, когда заговорили о реформе наших университетов вообще, в печати нашей иногда особенно критически относились к постановке преподавания в юридических факультетах. В журналах и газетах приходилось читать целый ряд критических замечаний по поводу нашего юридического преподавания. Были даже рассуждения и о полной будто бы его неудовлетворительности. Но ужели эти замечания и рассуждения имеют непоколебимые основания? Ужели действительно мы должны сознаться в несостоятельности нашей системы преподавания права?»<sup>2</sup>.

Полагаем, специалист и просто вдумчивый читатель, равнодушный к юридическому наследию, находящийся в благоприятных условиях несложного к нему доступа, вряд ли испытывает иллюзии по поводу «безупречности» юридического образования в императорской России. В любом случае, активная апелляция автора к юридико-педагогическому наследию, в том числе мемуарного толка, только способствует более объективной характеристике юридического образования дореволюционной эпохи. Разве не остросовременно звучит пронзительное утверждение выдающегося ученого Л.И. Петражицкого, приведенное на с. 116 монографии, о некоторой (немалой) части научного общества: «Отбив диссертацию, перестают заниматься и интересоваться наукой, отстают от нее или совершенно опускаются»? Среди обозначенных трудностей развивавшегося и, надо сказать, крепнувшего юридического образования в монографии показаны и методические проблемы, и проблемы качества трансляции знаний, и недостаточность методического сопровождения учебных курсов, и проблемы структуры «образовательного стандарта» юристов, соотношения теоретического и практического компонентов. В работе просматривается равнодушные профессорской корпорации к имевшимся трудностям, чему свидетельство – приведенные мнения большого количества известных

---

<sup>1</sup> Малков В.П., Дудырев Ф.Ф. Реформа юридического образования: какой она виделась 100 лет назад? // Юридическое образование и наука. 2003. № 3. С. 33–40.

<sup>2</sup> Есипов В.В. О преподавании права. Варшава, 1901. С. 1.

ученых-юристов (В. Гессена, А. Загоровского, П. Казанского, А. Кистяковского, Л. Петражицкого, Г. Шершеневича, др.).

Не менее интересно ознакомиться с поставленными в исследовании проблемами практической подготовки студентов и материального и пенсионного обеспечения университетских преподавателей. В п. 1.3 показана эволюция юрико-образовательной повседневности в сторону устройства практических занятий, юридических клиник и рефлексия причастных тогда к ней лиц о том, как их устроить правильно. Пристальное внимание, как видно, автор уделяет проблеме готовности выпускника университета к практической деятельности, что следует, в том числе, из повторяющегося текста (с. 127–128 и 152–153). Апелляция к опыту немецких университетов также весьма обоснованна, тем более что, несмотря на восприятие их со стороны (например, российских университетов) в качестве «образца», в профессиональной среде Германии шла активная дискуссия о реформе юридического образования<sup>1</sup>.

Проблема же материального и пенсионного обеспечения профессоров в старое время маркирует более глубокую тему – их государственной службы и вообще социально-правового статуса. Эта часть исследования снабжена значительным корпусом цифр, почерпнутых из университетских штатов и иных источников; показано соотношение получаемого дохода с общей стоимостью жизни в столицах и периферийных университетских городах, соотношение с доходами представителей других профессий. Не обойдены вниманием автора и проблема недофинансирования университетов, и эволюция способов вознаграждения за преподавательский труд, включая вводившийся институт приват-доцентуры. Затронута и тема, пардон, «лихоимства профессоров»: «Столичная зараза взяточничества не миновала и провинциальные учебные заведения» (с. 168). Вообще же исследователи называют социальный статус преподавателей университетов высоким, отмечая влияние социально-экономических и общекультурных процессов второй половины XIX в.; широкий спектр возможностей для карьерного маневра усилил общую значимость

---

<sup>1</sup> См., например: Иеринг Р. Юридическая техника / сост. А.В. Поляков. М., 2008. С. 150 и далее.

положения профессора в обществе. Русский ученый, как отмечается, мог продвигаться по служебной лестнице, получая высокий табельно-сословно-должностной статус<sup>1</sup>. Профессора становились министрами, в том числе народного просвещения, попечителями учебных округов. К примеру, не менее десятка фамилий преподавателей-юристов встречается в составленном реестре попечителей учебных округов Российской империи<sup>2</sup>. Однако ученые считали своим долгом не только служение государству, но и собственно служение науке, что также отмечено в работе.

Более рельефной находим вторую часть анализируемой монографии, посвященной важнейшим формализованным способам приращения кадрового потенциала науки: научным командировкам исследователей и порядку присвоения ученых степеней. И хотя о заграничной подготовке молодых россиян (институте профессорских кандидатов, функционировании семинара по римскому праву в Берлине и Русской филологической семинарии в Лейпциге, др.) в той или иной степени уже рассуждали ученые, обозначение этого сюжета, как часто бывает, полезно для рассмотрения более обширной проблемы. В частности, действительно большой темы «кросс-культуры» и разного отношения к интеграционным процессам. Зарисовки на эту тему в работе также показывают сложности взаимоотношений в контексте «свое-чужое» и, возможно, разного понимания феномена науки (национальная, европейская, всеобщая?). Так, иностранных профессоров, преподававших в Московском университете в XVIII столетии, автор, по сути, называет трансляторами европейской юриспруденции: «Через них европейская юриспруденция пришла в Российскую империю и оказала влияние на формирование отечественного юридического образования, которое для западноевропейских государств, начиная с Древнего Рима, стало основой для поступления на государственную службу» (с. 33). В свою очередь, говоря о молодых россиянах, получивших опыт в заграничных командировках, профессор отмечает, что наряду с ученой степенью они везли на Родину и западноевропейский опыт правового регулирования присуждения ученых степеней (с. 191). К указанным в работе трансляциям можно было бы добавить и иные, формировавшие сложный механизм взаимодействия и взаимообогащения институций науки и образования. Оценивая этап становления подготовки юристов

<sup>1</sup> Цыганков Д.А. Профессор В.И. Герье и его ученики. М., 2010. С. 49.

<sup>2</sup> См.: Академия наук в истории культуры России XVIII–XX веков / отв. ред. Ж.И. Алферов. М., 2010. С. 125–134.

(XVIII в.), автор приходит к выводу, что, несмотря на сильное влияние западноевропейской юриспруденции, отечественная система подготовки уже начинает освобождаться от него; складываются основы российской системы юридического образования, хотя она пока еще «слабая» и «рыхлая» (с. 40).

Так называемый научный десант иностранных профессоров на землю российского образования, при понятном отсутствии собственных кадров, имел и свои издержки. Это обстоятельство также отмечено в книге (с. 193–194). Причем, как представляется, проблема была не только в том, что «head-hunters» от правительства или «агенты» в преподавательской среде рекомендовали в российские университеты не всегда тех, кто достоин, но и в незнании языка, столкновениях так называемых «профессорских партий» (русской и немецкой, например, в Казани), о чем писали еще дореволюционные исследователи. Должно было пройти время для преодоления таких затруднений. Как видно из архивных документов, не только в начале XIX столетия, но и много позже сохранялось настороженное отношение профессорской корпорации к вызову профессоров из-за границы. Так, совет того же Казанского университета в 1862 г. не усматривал пользы в вызове иностранных ученых по причине незнания ими русского языка (а также плохого знания студентами иностранных языков, что препятствовало общению), а также, ссылаясь на опыт, указывал, что хорошего преподавателя и за границей найти непросто. Впрочем, в качестве исключения, совет видел возможным приглашать «ученых словен (чехов и пр.)», могущих быстрее и успешнее освоить русский язык<sup>1</sup>. В монографии также приведено критическое высказывание г. Слиозберга в адрес «научных десантов» молодых россиян, из-за которых отечественная юриспруденция строилась на магистерских и докторских диссертациях, выполненных на немецкий лад. Якобы по этой причине отдавалось преимущество уголовному праву и процессу, науке криминалистики, прекрасно разработанным в Германии, в ущерб другим наукам, для развития которых и путешественники с научными целями, и в целом факультеты сделали мало (с. 211–212). Представляется, что в данном

---

<sup>1</sup> «Ученые нередко слишком хладнокровно смотрят на свою обязанность просвещать русское юношество и ставят ее на второй план», – указывалось в одном из документов об иностранцах. См.: Из донесения ректора Е.Г. Осокина исправляющему должность попечителя Казанского учебного округа князю П.П. Вяземскому. Казань, 28 апреля 1862 г. // Вишленкова Е.А., Галиулина Р.Х., Ильина К.А. Русские профессора: университетская корпоративность или профессиональная солидарность. М., 2012. С. 536–537.

случае речь идет о самой науке, сложных закономерностях ее развития, на которые, быть может, и влияли научные путешествия, но отнюдь не в первую очередь.

Небезынтересными показались частные сюжеты об историко-правовой науке: от показанных размышлений профессуры о сложности восприятия историко-правовых курсов студентами младших курсов (с. 125) до описания проблемы организации разрядов наук при соискании ученых степеней, когда предметы историко-правовых кафедр возводились едва ли не во второстепенные (с. 267–269). При исследовании института присвоения ученых степеней в университетах Российской империи автор указал на проблему отсутствия дефиниции «диссертация» в соответствующих узаконениях (с. 219).

Характеризуя монографию как важную в актуализации юридико-педагогического наследия, хотелось бы все же выразить некоторое сожаление, что в корпусе источников, на которых она построена, не нашлось места архивным документам. Не всегда понятно и исследовательское отношение к описываемому. Это заметно как в вопросе о времени (периоде) формирования системы подготовки юристов (с. 77), так и, к примеру, в характеристиках отдельных представителей профессорской корпорации. Такой «казус» случился с профессором Д.И. Мейером: в одном месте он показан как беспечный методист (с. 115–116), а в других – все-таки как методист замечательный (с. 118, 195). Не хватало подробностей, уточненного авторского мнения, аргументов при выстраивании параллелей анализируемого материала с современной проблематикой (например, с. 159–160). Но это уже, пожалуй, общее место в историко-правовых работах, поскольку в истории пытаемся найти ответы на острые вопросы современности, а из историко-правовой тематики вытягиваем «практическое значение и применение», всеми силами ее осовремениваем, даже там, где она и так «вне времени», ценна сама по себе.

Безусловно, монография представляет интерес не только для специалистов, но и для читателей, равнодушных к истории отечественного научного знания, к традициям российских императорских университетов и их юридических факультетов. Значительный спектр научно-литературных источников, обобщенных в настоящей работе, демонстрирует рефлексию исследователей разных эпох по поводу университетского юридического образования в дооктябрьской России.

*Дополнение 2016 года.* За истекшее с момента выхода в свет посвященного традициям отечественного юридического образования монографического исследования Юрия Григорьевича Галая пятилетие

корпус научных публикаций по истории подготовки юридических кадров пополнился. Речь идет о статьях в периодических изданиях, публикациях нормативных и иных источников, в том числе впервые извлекаемых из архивохранилищ, в меньшей степени – монографических изданиях. Знакомство с научно-литературными новинками укрепляет уверенность в исключительной значимости исторического и историко-правового познания, изучения соответствующего опыта для конструирования новых норм об образовании и науке, проведения образовательной и научной политики. Во введении к своей работе профессор Ю.Г. Галай написал: *«В государстве нет вопросов важнее образования. Нигде упущения, ошибки, неправильная точка зрения не влияют так пагубно на последствия нашего бытия, чем образование. Что упущено в нем сегодня, трудно восстановить завтра; все, что имеется неправильного в организации высшей и средней школы, оставляет негативный след в умах, чувствах и характере подрастающего поколения, и изгладить это очень трудно, а порой вовсе не в нашей власти»*. Продолжение мысли – своеобразный интеллектуально-нравственный наказ Ученого, Педагога, Личности, Гражданина: *«Это – проблемы не только настоящего, но и будущего; это – вопросы, от удачного решения которых зависят наше материальное благосостояние и политическое спокойствие, наше положение в семье других народов, наше место в истории человечества. Пренебрегать этим значило бы ставить на карту все, что есть самого дорого в судьбе народа, губить его нравственные силы, его будущность и призвание»* (с. 4). Мудрые слова мудрого человека!

Список литературы:

1. Академия наук в истории культуры России XVIII–XX веков / отв. ред. Ж.И. Алфёров. М., 2010. 707 с.
2. Берман Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования: пер. с англ. 2-е изд. М., 1998. 624 с.
3. Вишленкова Е.А., Галиулина Р.Х., Ильина К.А. Русские профессора: университетская корпоративность или профессиональная солидарность. М., 2012. 650 с.
4. Галай Ю.Г. Подготовка юристов в университетах Российской империи. Н. Новгород, 2011. 310 с.
5. Дмитриев А. По ту сторону «университетского вопроса»: правительственная политика и социальная жизнь российской высшей школы (1900–1917 гг.) // Университет и город в России (начало XX века) / под ред. Т. Маурер и А. Дмитриева. М., 2009. С. 105–204.
6. Есипов В.В. О преподавании права. Варшава, 1901. 34 с.

7. Зипунникова Н.Н. К вопросу о традициях формирования юридического корпуса (обзор новых изданий по истории подготовки юристов в России) // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2013. № 2. С. 5–25.
8. Иеринг Р. Юридическая техника / сост. А.В. Поляков. М., 2008. 230 с.
9. Малков В.П., Дудырев Ф.Ф. Реформа юридического образования: какой она виделась 100 лет назад? // Юридическое образование и наука. 2003. № 3. С. 33–40.
10. Цыганков Д.А. Профессор В.И. Герье и его ученики. М., 2010. 503 с.

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СОЦИУМА И ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР В ПРОЦЕССЕ ГЕНЕЗИСА ДЕЛИБЕРАТИВНОЙ ДЕМОКРАТИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

## **THE INTERACTION OF SOCIETY AND POWER STRUCTURES IN THE PROCESS OF THE GENESIS OF DELIBERATIVE DEMOCRACY IN MODERN RUSSIA**

**Баранова М.В.**, профессор кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, доктор юридических наук, профессор

**Купцова О.Б.**, доцент кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент

### Аннотация

В статье подвергнут анализу генезис делиберативной демократии в современной России, акцентировано внимание на основных направлениях взаимного влияния социума и властных структур в процессе формирования основных институтов рассматриваемого феномена. Обозначены проблемные зоны, тренды и перспективы развития социального согласия в государстве.

### Ключевые слова

Социум, народ, власть, властные структуры, делиберативная демократия, социальное согласие

### Abstract

The article analyzed the Genesis of deliberative democracy in contemporary Russia, paying special attention to the main directions of the mutual influence of society and power structures in the process of formation of the basic institutions of the considered phenomenon. Designated problem areas, trends and prospects of social consent in the state.

### Keywords

Society, people, power, power structures, deliberative democracy, social cohesion.

Основные тенденции государственно-правового развития на современном этапе определяют поиск путей совершенствования взаимодействия властных структур и социума, в котором они существуют. Как отмечает Б. де Жувенель, если посмотреть, какая воля осуществляет власть огромного государственного аппарата, оказывается, что на нее воздействует огромное количество импульсов, очаги которых находятся в разных точках общества; эти импульсы, беспрестанно

противоречащие друг другу и борющиеся между собой, в определенные моменты принимают вид волн, которые сообщают целому аппарату новое направление<sup>1</sup>. Это образное сравнение отражает своеобразную модель, на основании которой должно строиться деятельное участие государства в жизни общества, а также формирование у субъектов социальных отношений готовности к участию в государственном управлении. В данном контексте весьма перспективными являются идеи делиберативной демократии.

В современном англо-американском употреблении термин «делиберация» этимологически основывается на латинском слове *deliberare*, что означает взвешивать (в идейном смысле), размышлять, совещаться или внимать совету. В английском языке слово «делиберация» (*deliberation*) понимается также еще и как обсуждение. Делиберация – это «акт размышлений, взвешивания и изучения причин за и против выбора», это «тщательные обсуждения и экспертиза», осмотрительность и осторожность в процессе выбора наиболее приемлемого и эффективного решения. Слово «*deliberation*» очень часто переводится на русский язык как «взвешивание – дискуссия – медлительность; неторопливость»<sup>2</sup>.

Джозеф М. Бессетт, исследователь, которому приписывается введение в научный оборот термина «делиберативная демократия» (*deliberative democracy*), в основе данной концепции рассматривал ценность «проведения дискуссий по социально-политическим вопросам на протяжении истории развития США как процесс обсуждения проблемы (делиберативный процесс)»<sup>3</sup>. Как отмечал этот исследователь, «в общепринятом и традиционном «понимании делиберативный процесс – логическое рассуждение, – пишет он в своей книге, – когда участники тщательно рассматривают независимую информацию и доводы, а затем стремятся самостоятельно определить то, что составляет надлежащую государственную политику и стараются убедить в этом друг друга»<sup>4</sup>. Причем, как полагает Ю. Хабермас, внесший существенный

<sup>1</sup> См.: Жувенель Б. Власть: естественная теория ее возрастания / пер. с франц. В.П. Гайдамака, А.В. Матешук. М., 2011. С. 147.

<sup>2</sup> Зайцев А.В. Делиберативная демократия, диалог и их место в констелляции дискурса публичной политики [Электронный ресурс] // Научные ведомости БелГУ. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2013. №15 (158). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/deliberativnaya-demokratiya-dialog-i-ih-mesto-v-konstellyatsii-diskursa-publichnoy-politiki> (дата обращения: 10.06.2016).

<sup>3</sup> См. подробнее: Бессетт Дж.М. Тихий голос разума. Делиберативная демократия и американская система государственной власти. М., 2011. 336 с.

<sup>4</sup> Цит. по: Зайцев А.В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества // NB: Проблемы общества и политики. 2013. № 5. С. 33.

вклад в разработку данного правового феномена, субъектами спонтанного формирования мнений выступают возникающие автономные объединения общественности, которые путем организованного обретения лояльности масс проникают друг в друга. При этом обосновываемая идея суверенитета народа соотносится с коммуникативными условиями дискурсивного формирования мнения и воли<sup>1</sup>.

Таким образом, делиберативная демократия основывается на убежденности в том, что человек способен перейти от роли клиента к роли гражданина государства, что он готов к компромиссу и даже к отказу от своих предпочтений, если они мешают достижению согласия<sup>2</sup>. Известный в науке «делиберативный» принцип «*deliberandum est diu quod statuendum est semel*»<sup>3</sup>, предлагает основывать любое сложное, значимое для отдаленной перспективы решение на длительных рассуждениях, что обусловлено сложностью достижения компромиссных решений по ключевым вопросам бытия, особенно в ситуациях, когда затронуты интересы власти и граждан. Он является противоположностью принципу «*deliberare per se stessu*»<sup>4</sup>, который, напротив, предлагает быстрый и авторитарный путь единоличного властного решения, что свойственно, в первую очередь, диктаторским режимам и не ведет к достижению социального согласия.

При этом социальное согласие как желаемое позитивное состояние сбалансированности и гармонизации общественных отношений, взглядов, мнений, установок, стереотипов граждан, их групп и представителей властных структур достигается только в условиях готовности к разумному диалогу.

Делиберация предполагает активный обмен мнениями в рамках коммуникативного взаимодействия. При этом участники данного процесса под влиянием различных способов аргументации осуществляют варьирование мнениями, что должно привести к достижению консенсуса или компромисса. Тем не менее, как справедливо отмечает Дж.М. Бессет, какими бы разнообразными ни были проявления делиберативного процесса, он никогда не обходится без трех основных

---

<sup>1</sup> Хабермас Ю. Демократия, разум, нравственность: пер. с нем. М., 1992. С. 50.

<sup>2</sup> Зайцев А.В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества // *НВ: Проблемы общества и политики*. 2013. № 5. С. 31.

<sup>3</sup> Над тем, что предполагается учредить на очень долгий срок, необходимо размышлять так же очень долго (лат.).

<sup>4</sup> Принятие решения самолично (лат.).

элементов: информации, аргументации и убеждения<sup>1</sup>. Отсюда следует, что важнейшие отправные моменты в анализируемой концепции отражают не столько процесс доминирования власти большинства, сколько процедуры и механизмы достижения властных решений большинством при условии достижения в результате многоуровневой коммуникации разными социальными общностями единого мнения.

При этом соотношение интересов различных сторон балансирует между стремлением государства ограничить спектр дозволенного и естественным желанием социума расширить пределы правовых дозволений. Профессор Н.И. Матузов справедливо замечает, что на современном этапе развития социума, государства, властных институтов объективно произошла некая абсолютизация и фетишизация прав, превращение их в самоцель. В докладе Уполномоченного по правам человека в РФ за 2014 год нет ни единого слова об обязанностях граждан, чиновников и госструктур. Хотя без них (обязанностей) не могут быть реализованы никакие права<sup>2</sup>. Увеличение объема прав и дозволений не может протекать без обеспечения возможности их реализации, что, в свою очередь, можно обеспечить только при возложении соответствующих обязанностей. Именно баланс прав и обязанностей позволяет достичь согласия.

По верному замечанию профессора А.В. Полякова, само право рассматривается сегодня как сфера человеческого взаимодействия и взаимопонимания, согласия и компромисса, свободы и ответственности, равенства и справедливости<sup>3</sup>.

В условиях современной государственно-правовой действительности роль государства становится все более оспоримой как внутри государства, так и на международном уровне. Государства переживают фундаментальные преобразования лежащей в их основе рациональности и все больше конкурируют с социальной сферой<sup>4</sup>. Полагаем, что в основе этих конкурентных проявлений лежит стремление к достижению консенсуса и компромисса. Подчеркивая особую роль компро-

---

<sup>1</sup> Бессет Дж.М. Указ. соч. С. 76.

<sup>2</sup> Матузов Н.И. Обязанности человека и гражданина как условие демократии и социальной стабильности // Правовая культура. 2015. №4 (23). С. 25.

<sup>3</sup> Поляков А.В. Нормативность правовой коммуникации // Коммуникативное правовое понимание: Избранные труды. СПб, 2014. С. 139.

<sup>4</sup> Осветимская И.И. Коммуникация как конститутивный признак государства (в контексте глобализации) // Коммуникативная теория права и современные проблемы юриспруденции: к 60-летию Андрея Васильевича Полякова: коллективная монография: в 2 т. / Под ред. М.В. Антонова, И.Л. Честнова; предисл. Д.И. Луковской, Е.В. Тимошиной. СПб., 2014. Т. 2. С. 161, 162.

мисса в анализируемых отношениях, следует отметить, что он является результатом договоренности с формальным противником, при этом разница во взглядах сохраняется, но коммуникация здесь направлена на устранение конфронтации. Как отмечается в «The Classical Journal» 1827 года, «At omnis deliberatio est dubitantis»<sup>1</sup>. Достижение компромисса сопровождается процессом аккомодации – приспособления, пассивной или активной трансформации взглядов и моделей поведения, что можно рассматривать как проявление силы социума, выстраивание социального согласия.

Обращаясь к мнению исследователя, активно разрабатывающего нормативную модель делиберативной демократии, Ю. Хабермаса, можно констатировать, что он акцентировал внимание на идеале сообщества свободных и равных индивидов, которые в политической коммуникации определяют формы своей совместной жизни. В соответствии с этой моделью легитимным является не то решение, которое выражает якобы уже сформированную волю народа (по формуле некоторых политиков: «Я знаю, чего хочет народ»), но то, в обсуждении которого приняло участие наибольшее количество граждан. При этом политическая коммуникация сама должна рационально формировать волю ее участников, а не просто отражать их дополитические пристрастия<sup>2</sup>.

Таким образом, можно отметить ряд доминантных моментов концепции делиберативной демократии, отражающих перспективы конструктивного взаимодействия властных структур и социума:

– решения, которые принимаются властными структурами, в большей степени поддерживаются негосударственными субъектами социума и являются более жизнеспособными;

– обращение властных структур к мнению социума позволяет глубже проникнуть в сущность решаемого вопроса и принять наиболее взвешенное решение;

– будучи вовлеченными в широкую дискуссию, негосударственные субъекты социума могут корректировать свое мнение, что способствует принятию конструктивных решений;

– открытое диалогизированное взаимодействие негосударственных субъектов социума и властных структур способствует сбалансированности и гармонизации их отношений, что в результате приводит к достижению социального согласия.

Кроме того, как отмечает А.Н. Мочалов, вовлечение населения в открытую и свободную дискуссию, результаты которой учитываются

<sup>1</sup> В каждом обсуждении есть сомнение (лат.).

<sup>2</sup> Хабермас Ю. Указ. соч. С. 194–195.

при принятии властных решений, способствует формированию социальной базы гражданского общества, укрепляет доверие граждан и властных институтов друг к другу, делает общественные отношения более стабильными и предсказуемыми<sup>1</sup>. Так, например, в последние годы на постсоветском пространстве все большую актуальность приобретает общественная экспертиза властных решений и нормативных правовых актов. Перспективны идеи электронной демократии, при которой компьютеры и компьютерные сети используются для выполнения важнейших функций демократического процесса, таких, как распространение информации и коммуникации, объединение интересов граждан и принятие решений<sup>2</sup>.

Следовательно, весьма справедлив тезис, что внедрение в общественное сознание и политические институты нашей страны принципов делиберативной демократии способствует постепенному пробуждению в гражданах чувства сопричастности процессам общественно-политической жизни, желанию искоренять её недостатки, прежде всего, через своё непосредственное участие в дискурсе социальной справедливости и активном взаимодействии в этом направлении с органами власти<sup>3</sup>.

Вместе с тем следует иметь в виду, что излишнее участие граждан даже в рамках правовой коммуникации в этом процессе может иметь и определенные негативные последствия, причем весьма неожиданные и трудно корректируемые. Рассматривая достижение делиберативного консенсуса, зададимся вопросом: насколько объективным и отражающим реалии общественного дискурса будет итог социальной коммуникации? Ведь следует учитывать, что уровень знаний, умений, навыков субъектов обсуждения в массе далек от идеала. Думается, далеко не всегда он будет соответствовать и требованиям разумности.

Бертран де Жувенель справедливо отмечал, что не следует смешивать мнения и интересы: «без этого фундаментального различения власть – игрушка интересов, которые, прикрываясь личиной мнений и прибегая к содействию страстей, ведут между собой спор за большинство, выступающее арбитром в том, в чем оно некомпетентно»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Мочалов А.Н. Делиберативная демократия в местных сообществах: российский и зарубежный опыт. URL: <http://regconf.hse.ru/uploads/ac88455a32d7a95195088e3009bf3efc9925e8f5.pdf> (дата обращения: 10.06.2016).

<sup>2</sup> Башкарев А.А. Электронная демократия как форма политической коммуникации // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2008. № 69. С. 25.

<sup>3</sup> Углов Д.В. Роль дискурса социальной справедливости в формировании общества делиберативной демократии: дис. ... канд. филос. наук. М., 2010. С. 12.

<sup>4</sup> Жувенель Б. Указ. соч. С. 342–343.

Вряд ли можно поставить на один уровень две разновидности власти, выделяемые Ю. Хабермасом: власть, рождающуюся в процессе коммуникации и административно применяемую власть<sup>1</sup>. В этой связи следует вновь обратиться к мнению ученого Бертрана де Жувенеля, который в контексте рассматриваемых проблем отмечал, что основополагающий идеал состоял не в том, чтобы вместо деспотической воли монарха сделать верховным началом деспотическую волю правительствующей массы людей. В подтверждение своих слов он цитировал Клемансо, который справедливо замечал, что «...если бы мы ожидали от каждого временного большинства осуществления власти, соизмеримой с властью наших старинных королей, мы только сменили бы одну тиранию на другую»<sup>2</sup>. Применяя отмеченные идеи и позиции к современности, можно утверждать, что решения, формулируемые социальными структурами в рамках коммуникативного дискурса, не будут лишены определенной доли субъективизма и корыстных побуждений по аналогии с рядом государственно-властных образований.

В природе человека укоренен эгоцентризм, страх, честолюбие, независимо от социального статуса и принадлежности к властным структурам, он обуреваем страстями. Не случайно Т. Гоббс строил свое учение на анализе, в том числе животных, страстей человека<sup>3</sup>. Именно специфика ментально-эмоциональной конструкции «я» (эго) индивида, которое взяло на себя функции так называемого «центра управления»<sup>4</sup> его действиями, мнениями позволяет смещать акценты с общего блага на субъективные интересы, пренебрегать разумным диалогом, стремлением достигнуть компромисса, социального согласия.

Таким образом, не стоит исключать существование возможностей влияния на делиберативные процессы явлений негативного характера: во-первых, некомпетентности субъектов – участников общественной коммуникации; во-вторых, весьма относительной эффективности коммуникации на общегосударственном уровне; в-третьих, отсутствия условий эффективного использования процедур делиберативной демократии (в ряде случаев); в-четвертых, возможности манипулирования обществом с помощью современных технологий коммуникации; в-пятых, использования делиберативных процедур для затягивания принятия важных решений и другие.

---

<sup>1</sup> Хабермас Ю. Указ. соч. С. 50.

<sup>2</sup> Жувенель Б. Указ. соч. С. 342–343.

<sup>3</sup> См.: Гоббс Т. Сочинения: в 2 т. М., 1991. Т.2. С. 97–98.

<sup>4</sup> Подробнее см.: Иванский В.П. Информационно-квантовая концепция права: монография: в 3 кн. М., 2015. С. 181–182.

Изложенное позволяет сформулировать ряд рабочих тезисов, которые отражают основу развития многоуровневого взаимодействия социума и властных структур в процессе генезиса делиберативной демократии в современном российском государстве:

– процедуры претворения в жизнь принципов делиберативной демократии должны носить вспомогательный характер по отношению к деятельности органов государственной власти и никак не могут быть приравнены к ним за исключением ряда особых случаев;

– необходимо разработать определенный, детальный механизм внедрения и реализации идей, процедур и принципов делиберативной демократии в правовую жизнь общества, иначе невозможно будет воплотить в реальные отношения социума и властных структур конструктивную направленность данного политико-правового явления;

– важнейшие сферы использования процедур делиберативной демократии для достижения социального согласия в России – это общественное обсуждение и общественная экспертиза;

– необходимо в нормативных установлениях государственно-властного характера закрепить юридически определенные пределы использования процедур делиберативной демократии с учетом специфики воздействия факторов, определяющих уровень развития государства и общества на современном этапе;

– осознавая определяющее влияние зрелости, саморганизованности социума на эффективность развития и реализации делиберативных процессов, следует разработать стратегию внедрения в общественное сознание идеи активного политического участия.

Подводя итог, следует отметить, что концепция делиберативной демократии присуща развивающейся российской государственно-правовой действительности, ее перспективная эффективность обусловлена рядом существенных субъективных и объективных факторов. Взаимодействие социума и властных структур в условиях генезиса делиберативной демократии в современной России – сложное, многоуровневое явление, стремящееся к достижению социального согласия и активизации поступательного развития всех сторон правовой жизни.

Список литературы:

1. Баранов П.П. Институты гражданского общества в правовом пространстве современной России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2003.
2. Башкарев А.А. Электронная демократия как форма политической коммуникации // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2008. № 69.
3. Бессет Дж.М. Тихий голос разума. Делиберативная демократия и американская система государственной власти. М., 2011.

4. Гоббс Т. Сочинения: в 2 т. М., 1991. Т. 2.
5. Жувенель Б. Власть: естественная теория ее возрастания / пер. с франц. В.П. Гайдамака, А.В. Матешук. М., 2011. С. 342–343.
6. Зайцев А.В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества // *Вестник: Проблемы общества и политики*. 2013. № 5.
7. Зайцев А.В. Делиберативная демократия, диалог и их место в констелляции дискурса публичной политики [Электронный ресурс] // *Научные ведомости БелГУ. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика*. 2013. №15 (158). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/deliberativnaya-demokratiya-dialog-i-ih-mesto-v-konstellyatsii-diskursa-publichnoy-politiki> (дата обращения: 10.06.2016).
8. Иванский В.П. Информационно-квантовая концепция права: монография: в 3 кн. М., 2015.
9. Концепции самоорганизации: становление нового образа мышления. М., 1994.
10. Ляхович-Петракова Н.В. Идеи делиберативной демократии как концептуальная база общественной экспертизы в оценке публичной политики // *Вучоные запискі Брэсцкага дзяржаўнага ўніверсітэта імя А.С. Пушкіна*. 2011. Вып. 7. Ч. 1.
11. Мальцев Г.В. Социальное основание права. М., 2007.
12. Матузов Н.И. Обязанности человека и гражданина как условие демократии и социальной стабильности // *Правовая культура*. 2015. № 4 (23).
13. Мочалов А.Н. Делиберативная демократия в местных сообществах: российский и зарубежный опыт. URL: <http://regconf.hse.ru/uploads/ac88455a32d7a95195088e3009bf3efc9925e8f5.pdf> (дата обращения: 10.06.2016)
14. Осветимская И.И. Коммуникация как конститутивный признак государства (в контексте глобализации) // *Коммуникативная теория права и современные проблемы юриспруденции: к 60-летию Андрея Васильевича Полякова: коллективная монография: в 2 т. / Под ред. М.В. Антонова, И.Л. Честнова; предисл. Д.И. Луковской, Е.В. Тимошиной*. СПб., 2014. Т. 2.
15. Лапаева В.В. Политико-правовая концепция Ю. Хабермаса (с позиций либертарного правопонимания). URL: <http://igpran.ru/articles/2964/> (дата обращения: 10.06.2016)
16. Поляков А.В. Нормативность правовой коммуникации // *Коммуникативное правопонимание: Избранные труды*. СПб., 2014.
17. Сорокин В.В. Теория государства и права переходного периода. Барнаул, 2007. С. 346.
18. Углов Д.В. Роль дискурса социальной справедливости в формировании общества делиберативной демократии: дис. ... канд. филос. наук. М., 2010.
19. Хабермас Ю. Демократия, разум, нравственность: пер. с нем. М., 1992.
20. Хабермас Ю. Проблема легитимации позднего капитализма / пер. с нем. Л.В. Воропай, общ. ред. и вступ. статья О.В. Кильдюшов. М. 2010.

## ЧАСТНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ И ЕЕ ЗАЩИТА СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

### PRIVATE PROPERTY AND ITS PROTECTION BY MEANS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION

**Бут Н.Д.**, заведующая отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук

#### Аннотация

Прокуроры наделены законом комплексом универсальных полномочий, предоставляющих широкие возможности как для пресечения нарушений законов о защите права частной собственности, так и для формирования необходимой законодательной базы в данной сфере. Это участие прокуратуры в правотворческой деятельности, процессуальные и надзорные полномочия, с помощью которых прокуроры защищают право частной собственности в различных сферах отношений.

#### Ключевые слова

Прокурор, полномочия, частная собственность, защита, предприниматель.

#### Abstract

Prosecutors are endowed with universal law office complex, providing ample opportunities to curb violations of the protection of private property rights laws, as well as to create the necessary legal framework in this area. It is the prosecutor's office involved in law-making, procedural and supervisory powers through which prosecutors successfully protect the right of private property relations in different spheres.

#### Keywords

Prosecutor, powers, private property, protection, entrepreneur.

История цивилизации свидетельствует о том, что наиболее динамичное экономическое развитие достигается там и тогда, где и когда обеспечивается всеобщее признание и эффективная государственная защита частной собственности, которая «есть основа подлинной независимости человека и его уверенности в завтрашнем дне»<sup>1</sup>. Не случайно Конституция РФ провозглашает частную собственность как одну из основ конституционного строя Российской Федерации, устанавливая, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (п. 2 ст. 8).

В силу статей 15 (часть 2), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации и исходя из общеправового принципа справедливости, защита права собственности и иных вещных прав должна осуществляться на основе соразмерности и пропорциональности, с тем чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота: собственников,

<sup>1</sup> См.: Гегель Г.В.Ф. Политические произведения. М., 1978.

кредиторов, должников. Возможные же ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать существо данных конституционных прав, т. е. не ограничивать пределы и применение соответствующих конституционных норм. Сама же возможность ограничений и их характер должны обуславливаться необходимостью защиты конституционно значимых ценностей, а именно основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Положения Конституции, обеспечивающие право частной собственности, развиваются в различных отраслях законодательства: не только в гражданском, но и административном, уголовном и др. (все нормы права, закрепляющие и защищающие принадлежность материальных благ конкретным лицам).

Надзор же за точным исполнением соответствующих законодательных норм осуществляют прокуроры, *наделенные законом комплексом универсальных полномочий*, предоставляющих широкие возможности как для выявления и пресечения нарушений законов о защите права частной собственности, так и для формирования необходимой законодательной базы в данной сфере.

В этой связи значимо участие прокуратуры в *правотворческой деятельности*. Прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий для совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов (ст. 9 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). На уровне же субъектов Российской Федерации органы прокуратуры могут наделяться и правом законодотворческой инициативы, благодаря которой зачастую принимаются необходимые для обеспечения права собственности нормативные правовые акты.

Так, прокуратурой Тамбовской области<sup>1</sup> была выявлена необходимость внесения изменений в Законы Тамбовской области, регулирующие основания приобретения права собственности на жилые помещения. В том числе законы, определяющие порядок формирования

---

<sup>1</sup> Официальный сайт прокуратуры Тамбовской области. URL: <http://prokuratura-tambov.ru/news/show/id/6304>

списков граждан, имеющих право на приобретение жилья, построенного на земельных участках Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства; порядок обеспечения жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы и др. В целях устранения возникших противоречий федеральному законодательству прокуратурой области в порядке предоставленной ст. 55 Устава (Основного Закона) Тамбовской области законодательной инициативы был разработан и направлен в Тамбовскую областную Думу проект закона области «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Тамбовской области». Данный проект одобрен, соответствующий закон впоследствии принят.

Говоря о защите права частной собственности физических лиц, следует отметить *процессуальные полномочия*. С 15 сентября 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства (КАС РФ), который внес некоторые изменения в порядок обращения прокуроров в суд, в том числе по делам о защите права частной собственности. В соответствии со ст. 39 КАС РФ, прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц. При этом административное исковое заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Соответствующие полномочия в сфере гражданских правоотношений закреплены в ст. 45 ГПК РФ, которая до вступления в силу КАС РФ охватывала и сферу публичных правоотношений, в том числе отношений граждан с органами государственной власти и местного самоуправления, которыми допускались многочисленные факты незаконного ограничения частной собственности.

Между тем анализ судебной практики в период после вступления в силу КАС РФ свидетельствует о том, что в большинстве регионов *иски, связанные с решением финансовых вопросов, судами, как и прежде, рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства.*

Существенное значение для эффективной защиты частной собственности имеет реализация прокурорами процессуальных полномочий на возбуждение дел об административных правонарушениях (статья 28.4 КоАП РФ). Возбуждение прокурорами производств по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями

7.1, 7.12, 7.17, 7.19, 7.21 – 7.23.2, 7.27, 7.27.1 из главы 7 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны собственности», и привлечение к соответствующей административной ответственности виновных лиц является сдерживающим фактором для многих потенциальных правонарушителей.

В соответствии со статьей 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) прокурор вправе выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. Направление таких материалов прокурором в следственные органы (органы дознания) и возбуждение по ним уголовных дел по статьям 158–159.1, 159.4, 159.6–168 из главы 21 УК РФ «Преступления против собственности» с очевидностью свидетельствует о важной роли органов прокуратуры в системе защиты частной собственности, в том числе уголовно-правовыми методами.

В связи с тем, что основные ограничения права собственности вводятся незаконными нормативными правовыми актами органов государственной власти и местного самоуправления, особую актуальность имеет *надзор за законностью издаваемых поднадзорными прокуратуре органами правовых актов, затрагивающих право частной собственности*, и актуализируются полномочия по опротестованию незаконных нормативных правовых актов и обращению в суд с заявлением о признании таких актов недействующими. До введения в действие КАС РФ производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части осуществлялось по правилам, установленным главой 24 ГПК РФ. В настоящее время производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов регулируется главой 21 КАС РФ.

*Так, в Кировской области прокурорами оспорено 79 незаконных муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих разрешительный порядок рубки зелёных насаждений на участках, находящихся в собственности физических и юридических лиц, и не относящихся к системе городского озеленения.*

*Прокурором Ивановской области принесен протест на отдельные нормы Порядка рассмотрения заявок и оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, устанавливавшие неопределенные и формальные основания для отказа в оказании поддержки на стадии приема документов и их рассмотрения, что создавало административные барьеры реализации хозяйствующими*

субъектами своих прав. Акт прокурорского реагирования рассмотрен и удовлетворен.

Приводя надзорными средствами незаконные нормативные правовые акты, ограничивающие право собственности граждан, в соответствии с действующим законодательством, **прокуроры не ограничиваются только изменением отдельных положений или отменой соответствующих НПА, но и стремятся компенсировать имущественный вред пострадавшим от их применения.**

Например, прокуратура Оренбургской области<sup>1</sup> выявила несоответствие отдельных норм Областной целевой программы «Социальное развитие села до 2012 года» федеральному законодательству. Указанная программа предоставляла сельчанам, решившим приобрести жилье в сельской местности, меры государственной поддержки в виде социальной выплаты из регионального бюджета, полностью компенсирующей расходы, связанные с улучшением жилищных условий. Вместе с тем законодатель ущемил в правах отдельных участников программы: семьи, вступившие в нее на стадии строительства домов, получали выплаты не в полном объеме, а в лишь размерах, необходимых для окончания стройки. В судебном порядке прокуратура добилась внесения изменений в нормы регионального законодательства, устанавливающие необоснованный порядок осуществления указанных социальных выплат. Кроме того, за 2013–2014 годы по искам прокуратуры Оренбургской области в интересах 8 сельских семей состоялись судебные решения о взыскании в их пользу дополнительно начисленных сумм на общую сумму около 2 млн. 250 тыс. рублей. Все решения суда исполнены.

Используя указанные полномочия, прокуроры защищают частную собственность как граждан, так и предпринимателей в различных сферах правоотношений. Причем в ходе применения всего арсенала прокурорских средств в каждой области можно выделить наиболее распространенные или эффективные полномочия прокурора.

Повсеместно прокурорами выявляется и устраняется широкий пласт нарушений права частной собственности **в жилищной сфере и сфере ЖКХ.**

В жилищной сфере наиболее действенным полномочием по восстановлению нарушенного права собственности является обращение

---

<sup>1</sup> Прокуратура Оренбургской области помогла 8 сельским семьям в полном объеме получить социальные выплаты на приобретение жилья // Официальный сайт прокуратуры Оренбургской области. URL: <http://www.orenprok.ru/news-link/news/2014/10/14/14oct14-3/>

прокурора в суд в защиту имущественных интересов социально незащищенных категорий граждан, которые по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не могут сами обратиться в суд.

Например, прокуратурой Московского района г. Калининграда проведена проверка по обращению 79-летней гражданки А., страдающей психическим заболеванием и продавшей свою квартиру, находясь в момент заключения сделки в состоянии недееспособности. Прокурор обратился в суд с иском о признании договора купли-продажи квартиры недействительным. Судом требования прокурора удовлетворены, квартира возвращена в собственность заявительницы.

В ряде случаев права граждан, лишившихся собственности (жилого помещения или земельного участка) в результате чрезвычайных обстоятельств, *нарушаются неправомерными действиями органов государственной власти и местного самоуправления при предоставлении мер социальной поддержки, безвозмездных субсидий на улучшение жилищных условий*. Гражданам, имеющим право на возмещение причиненного вследствие чрезвычайной ситуации ущерба, вменяется необоснованная обязанность по отказу от собственности на жилье (земельный участок) как условие получения меры социальной поддержки. В результате граждане заключают с Комитетами по управлению имуществом грубо нарушающие их право собственности договоры безвозмездной передачи в муниципальную собственность земельных участков, квартир и иного имущества, с целью получения мер социальной поддержки, что противоречит нормам ГК РФ, ФЗ от 21.12.1994 № 68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». По искам прокуроров подобные договоры, как правило, признаются недействительными, суд обязывает возвратить в собственность граждан неправомерно переданное муниципалитетам имущество.

В настоящее время усилена роль органов прокуратуры в защите права собственности граждан **в сфере жилищно-коммунального хозяйства**.

В данной области наиболее распространенными мерами являются принесение протестов на незаконные нормативные правовые акты, которыми зачастую устанавливаются необоснованные тарифы на услуги предприятий ЖКХ, а также внесение представлений об устранении нарушений, как правило, в управляющие компании, не обеспечивающие должную сохранность, ремонт общего имущества собственников многоквартирных жилых домов, рациональное использование денежных

средств, полученных от жильцов в качестве оплаты за оказанные услуги.

*Так, в Ленинградской области судами удовлетворено 156 исков Волховской городской прокуратуры об обязанности управляющих организаций произвести текущий ремонт подъездов многоквартирных жилых домов.*

Существенной можно назвать роль прокурора по защите права частной собственности **в сфере землепользования**.

Наиболее распространенными нарушениями права частной собственности, выявляемыми в ходе прокурорских проверок в сфере землепользования, являются превышение полномочий либо бездействие органов государственной власти и органов местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения, нарушение порядка и сроков предоставления земельных участков, ненадлежащее исполнение полномочий по государственному земельному надзору и муниципальному земельному контролю.

Нарушения в части необоснованного отказа органами местного самоуправления в предоставлении земельных участков и волокиты при рассмотрении соответствующих заявлений, в том числе в связи с отсутствием сформированных земельных участков, а также факты возложения на заявителей обязанностей по предоставлению не предусмотренных законом документов допускаются на территории подавляющего большинства субъектов Российской Федерации.

В целях приведения в соответствие с действующим законодательством нормативных правовых актов, регулирующих права собственности в сфере земельных отношений, в том числе основания приобретения в собственность земельных участков, прокурорами применяются такие полномочия, как принесение протестов, внесение представлений и обращение с исковым заявлением в суд (После вступления в силу КАС РФ такие иски подаются в порядке административного судопроизводства).

Например, признан утратившим силу оспоренный прокурором Закон Томской области «О предоставлении и изъятии земельных участков в Томской области» в связи с наличием в нем норм, вступивших в противоречие с внесенными в Земельный кодекс РФ федеральными законами от 23.06.2014 № 171-ФЗ и от 31.12.2014 № 499-ФЗ новеллами, касающимися аренды земельных участков, оснований их изъятия. Одновременно принят новый Закон области «О земельных отношениях в Томской области», проект которого доработан с учетом замечаний и предложений прокуратуры области.

Так же как и в жилищной сфере, для защиты права частной собственности в сфере земельных отношений прокурорами активно используются процессуальные полномочия.

Необходимо отметить, что под пристальным вниманием прокуратуры находятся вопросы обеспечения многодетных семей мерами социальной поддержки, в том числе реализации законного права на бесплатное обеспечение земельными участками.

*Так, прокуратурой Вологодской области в связи с недостаточным удовлетворением потребности многодетных семей в получении земельных участков (участки предоставлены 17,3% многодетных семей от числа нуждающихся), отсутствием необходимой коммунальной и транспортной инфраструктуры Губернатору области внесено представление. Аналогичные меры приняты прокуратурой Самарской области, в связи с чем Правительством области подготовлены проекты нормативно-правовых актов, проводится работа с муниципальными образованиями по определению объемов финансирования затрат на формирование земельных участков.*

В ходе проверок, проведенных в 2015 г. прокуратурой Приморского края<sup>1</sup>, выявлено свыше 1,5 тыс. нарушений прав указанной категории граждан, с целью устранения нарушений которых в суды направлено 11 исковых заявлений, главам органов местного самоуправления внесено 7 представлений, Губернатору Приморского края направлена информация о недостатках правового регулирования в указанной сфере. Вопросы фактического устранения нарушений прав указанной категории граждан на предоставление земельных участков находятся на контроле в прокуратуре края.

Право собственности граждан в сфере земельных правоотношений зачастую нарушается незаконными **действиями или бездействием органов Росреестра при регистрации права собственности на земельные участки**. При наличии оснований прокурорами принимаются достаточно эффективные меры по признанию судом незаконными действий органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Нельзя не отметить многочисленные нарушения **права собственности граждан судебными приставами-исполнителями**, в связи с чем прокурорами принимаются своевременные и адекватные меры

---

<sup>1</sup> О реализации на территории Приморского края законодательства, регламентирующего предоставление земельных участков многодетным семьям // Официальный сайт прокуратуры Приморского края. URL: <http://prosecutor.ru/news/prosecutorpk/2015-01-22-o-realizatsii-na.htm>

прокурорского реагирования. В данной сфере правоотношений, как правило, применяется обращение прокурором в суд в защиту социальной уязвимых категорий граждан или направление в порядке ст. 37 УПК РФ материалов для решения о возбуждении уголовного дела.

*По материалам проверки прокуратуры одного из районов Рязанской области, направленным в следственные органы в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, было возбуждено два уголовных дела по ч. 3 ст. 160 УК РФ («Присвоение или растрата») в отношении судебного пристава-исполнителя К., который, используя свое служебное положение, присвоил вверенные ему денежные средства по исполнительным производством в отношении двух граждан.*

Важным направлением деятельности прокуратуры, непосредственно относящимся к сфере защиты права частной собственности всех категорий граждан, является надзор за исполнением законодательства о защите прав **обманутых дольщиков** – соинвесторов долевого жилищного строительства. Неисполнение обязательств по строительству и предоставлению жилья, неэффективное использование денежных средств соинвесторов, их хищения и другие злоупотребления со стороны застройщиков приводят к нарушению законных имущественных прав десятков тысяч граждан. В данном случае актуализируется предоставленное прокурору полномочие обращаться в суд с заявлением в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц и возможность прокурора по защите права частной собственности граждан не ограничивается защитой права лишь определенных категорий граждан. В силу повышенной социальной опасности незаконного расходования средств участников долевого строительства жилья и фактов их хищения актуализируются также и уголовно-правовые средства защиты права частной собственности.

*Так, прокуратурой Новосибирской области направлено в суд уголовное дело по обвинению одного из руководителей организации-застройщика в совершении преступления, предусмотренного частью 4 статьи 159 УК РФ, в связи с хищением денежных средств 650 граждан, переданных по договорам долевого участия в строительстве жилых домов в размере свыше 1 млрд. руб.*

В связи с особым вниманием, уделяемым руководством страны в последние годы **вопросам защиты прав предпринимателей, существенную значимость приобретает защита прокурорами их права собственности.**

При рассмотрении частной собственности предпринимателей в качестве объекта прокурорского надзора, **особого внимания прокуроров**

***требует законность оснований приобретения или изъятия права собственности предпринимателей.*** Полагаем, что если говорить о сферах, где эффективность надзорной деятельности по защите права собственности предпринимателей наиболее высока, то они в основном касаются приобретения или изъятия собственности предпринимателей в процессе реализации органами власти разрешительных и регулирующих функций.

В рамках рассмотрения обращений предпринимателей, поступающих в прокуратуру, можно назвать следующие сферы, связанные с разрешительными и регулируемыми функциями, нарушения в которых существенным образом затрагивают право собственности предпринимателей.

*1. Государственная поддержка предпринимательства – финансовая и имущественная; субсидирование субъектов предпринимательской деятельности.*

На данном направлении достаточно распространено принесение протестов на незаконные правовые акты и внесение представлений об устранении нарушений. Большое значение имеет и право законодательной инициативы на уровне субъектов РФ, когда зачастую прокуратура инициирует принятие необходимых нормативных правовых актов по государственной поддержке предпринимательства. Так, в нарушение Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» во многих субъектах Российской Федерации не обеспечивалась разработка и реализация региональных и муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства. Только благодаря прокурорскому вмешательству эти программы разработаны и приведены в соответствие с федеральным законодательством, обеспечивается их надлежащее финансирование в соответствии со ст. 179 Бюджетного кодекса РФ и фактическая реализация.

В нормативных правовых актах прокурорами зачастую выявляются основания для неправомерного отказа в предоставлении поддержки, в связи с чем такие акты опротестовываются.

*2. Проведение конкурсных процедур.*

Наиболее распространенной мерой является внесение прокурором представлений об устранении нарушений права собственности хозяйствующих субъектов.

Повсеместно установлены нарушения прав предпринимателей вследствие неисполнения государственными и муниципальными заказчиками обязательств по оплате товаров (работ, услуг). Выявленный в 2015 г. прокурорами субъектов Российской Федерации совокупный

объем долга по государственным и муниципальным контрактам составляет около 20 млрд. руб.

*Только по результатам рассмотрения представления прокуратуры Орловской области Правительством области перечислены бюджетные средства ОАО «О...» в счет оплаты выполненных указанной организацией работ по реконструкции участка автомобильной дороги, что, в том числе, позволило погасить задолженность по заработной плате в размере 4,5 млн. руб. перед 218 работниками организации.*

Органами прокуратуры пресекаются нарушения имущественных прав субъектов предпринимательской деятельности, связанные с неоплатой государственными и муниципальными заказчиками выполненных хозяйствующими субъектами работ и услуг, а также с включением заказчиками в государственные и муниципальные контракты незаконных условий, в т. ч. о возможности отсрочки платежей по контрактам по мере поступления денежных средств, об освобождении заказчика от ответственности за просрочку оплаты выполненных подрядчиком работ.

3. *Антимонопольная сфера* важна, поскольку большинство так называемых «административных барьеров», ограничивающих право собственности предпринимателей, связаны с нарушениями именно антимонопольного законодательства. Часто «административные барьеры» вводятся незаконными нормативными правовыми актами, поэтому наиболее действенной мерой для восстановления нарушенного права собственности является принесение протестов или обращение в суд с заявлениями об оспаривании незаконных правовых актов.

Мерами прокурорского реагирования достаточно успешно устраняются следующие административные барьеры, ограничивающие право собственности предпринимателей.

***Введение необоснованных процедур и запретов*** для предпринимателей, необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, а также создание дискриминационных условий для отдельных хозяйствующих субъектов.

***Возложение на предпринимателей не предусмотренных действующим законодательством обязанностей***, установление не предусмотренных законом условий.

4. *Земельные правоотношения, в том числе предоставление земельных участков предпринимателям* (нарушения при предоставлении земельных участков, незаконное повышение ставок арендной платы за земельные участки, необоснованное изменение границ земельных участков и др.).

*Только в Республике Марий Эл по инициативе прокуроров в соответствии с требованиями федерального законодательства приведено 122 административных регламента предоставления услуг в сфере земельных отношений.*

Специфическим направлением надзорной деятельности по защите права частной собственности является участие прокуроров в противодействии **незаконному завладению предприятиями и имущественными комплексами (рейдерство)**.

В связи с повышенной социальной опасностью данного явления основным способом восстановления нарушенного права собственности являются меры уголовно-правового характера.

*В Оренбургской области своевременные действия прокуратуры и межмуниципального отдела МВД РФ позволили предотвратить незаконное завладение девятью объектами недвижимого имущества закрытого акционерного общества общей стоимостью свыше 118 млн. руб. Приговором суда лицу, виновному в совершении преступлений, назначено наказание в виде 3 лет лишения свободы.*

Итак, реализуя процессуальные и надзорные полномочия в правоохранительной и правоприменительной деятельности, прокуроры защищают частную собственность как граждан, так и предпринимателей в различных сферах правоотношений. При этом комплекс универсальных полномочий, которыми наделены прокуроры, предоставляет широкие возможности как для выявления и пресечения нарушений законов о защите права частной собственности, так и для формирования необходимой законодательной базы в данной сфере.

Список литературы:

1. Гегель Г.В.Ф. Политические произведения. М., 1978. 336 с.

## СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА – ИНДИКАТОР ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В ГОСУДАРСТВЕ

### JUDICIAL PRACTICE AS AN INDICATOR OF ORGANIZING STATE POWER

Колоколов Н.А., судья Верховного Суда Российской Федерации в отставке, доктор юридических наук

#### Аннотация

Сильная судебная власть – основа европейской демократии, качество, формально и закрепленное в Конституции РФ, однако далеко не всеми правильно воспринятое в «постсоветских» обществах. Автор доказывает, что судебная практика – неформальный индикатор параметров организации власти в обществе, легитимация его тайной идеологии.

#### Ключевые слова:

Общество, власть, государство, судебная власть, судебная практика.

#### Abstract

Strong judicial power – the basis of European democracy, quality which formally enshrined in the Russian Constitution, however, it is not well-perceived by some countries in post-Soviet societies. The author proves that the judicial practice is the informal indicator of parameters of organization of authority in society, the legitimation of its secret ideology.

#### Keywords:

Society, authority, state, judiciary power, judicial practice.

Правовая система государства (общее), о глубинной сути которой так много и охотно пишут многие российские юристы, и свойственная ей судебная практика (частное, особенное), о чем они обычно упоминают, как бы мимоходом, как о чем-то сугубо техническом, – два перманентно изменяющихся социально-политических феномена, пребывающих между собой в сложнейшей корреляционной зависимости. Уже в силу совокупности названных свойств оба эти феномена требуют непрерывного мониторинга и регулярного переосмысления в контексте конкретных исторических реалий. Если образно, то без преувеличения можно констатировать, что речь идет о «визитных карточках» любой страны.

Основа данных умозаключений – сравнительный анализ книг «Судебная практика в советской правовой системе» (под ред. С.Н. Братуся, М. 1975) и «Судебная практика в современной правовой системе России» (под общ. ред. В.В. Лазарева и Т.Я. Хабриевой) еще в рукописи.

Суд в России никогда не играл столь значимой роли в политической жизни общества. Позиция нашего настоящего Президента РФ по любому вопросу – решение всегда окончательное, а отечественная судебная практика – форма унификации подходов к решению социально-экономических проблем правовым способом. Суды, не вписавшиеся

в прокрустово ложе такой унификации, мгновенно исчезают, пример – Высший Арбитражный Суд РФ<sup>1</sup>.

Формирование такого феномена, как правовая система (равно и такой его, пусть и самостоятельной, но частной составляющей – судебной практики) предопределено длинной цепочкой всевозможных обстоятельств и факторов. В эпоху перемен, закономерно грянувших на рубеже второго и третьего тысячелетий, российская правовая наука, длительное время пребывавшая в условиях искусственной изоляции, оказалась без обновленных, адекватных современным реалиям общетеоретических знаний как в области правовых систем, так и в сфере организации судебной деятельности, в том числе и конкретно судебной практики.

Причин далекого от идеала современного состояния отечественной юридической науки немало. Среди них особое место занимает непреодленный до сих пор дефицит фундаментальных знаний о праве, государстве, государственной власти, судебной власти, суде, судебной деятельности, правосудии, судопроизводстве и судебной практике.

Также совершенно очевидно, что без соответствующей общетеоретической базы методологически правильное и практически результативное решение проблем организации судебной деятельности практически невозможно.

Объективные причины интереса к судебной практике как одной из характеристик правовой системы – это глобальные изменения в сфере формирования социально-правового статуса человека и гражданина, что требует принципиально новых видов, форм, способов, приемов и методов защиты жертв от всевозможных противоправных посягательств, в том числе и преступлений. Изменение отечественной судебной системы, ее масштабов, конструкции и «скорости» работы, глобальность воздействия судебных решений на социальные процессы – также важный повод для мониторинга судебной практики.

Новаторский опыт. Научно обоснованное учение о судебной практике – предтеча, прообраз инновационной судебной деятельности. В этом месте современным российским ученым (в отличие их «советских» предшественников), прежде чем приступить к исследованию судебной практики, сначала следует определиться идеологически, четко указав в своем повествовании: чем правовая система современной

---

<sup>1</sup> Реформирование судебных систем по воле президентов – явление, характерное не только для современной России: вспомним реальные угрозы Ф.Д. Рузвельта в адрес судей Верховного Суда США, в которых он обещал увеличить их число до 15 членов, если они будут не в состоянии воспринять директивную линию главы государства.

России отличается от предыдущего периода? Если таковое отличие уже стало объективной реальностью, то каково название текущего этапа развития отечественной правовой системы. Насколько нам известно, наша правовая система все еще пребывает в некоем аморфном периоде, именуемом переходным, по меткому выражению проф. В.Д. Зорькина, правовой барьер российским обществом все еще не взят. В таких условиях современные российские авторы зачастую вынуждены рассуждать о возможном, а не реальном, пусть и современном.

В настоящий период времени существует необходимость разработки принципиально нового комплексного теоретически обоснованного и эмпирически апробированного учения о судебной практике как о специфической, многоаспектной составляющей судебной (шире – юридической) деятельности.

Имеется острая потребность обновления понятийно-категориального аппарата в теории организации судебной власти, суда (судебной системы), судебной деятельности, судопроизводства, судебной практики. Требуется подготовка научно обоснованных предложений по совершенствованию нормативной основы судебной деятельности, призванных оптимизировать процесс как процесс судопроизводства в целом, так и защиту интересов конкретных участников всех видов процесса.

Актуальность темы обусловливается и дидактическими факторами. В учебно-методической литературе вопросам судебной практики уделяется явно недостаточное внимание: иногда об этой составляющей государственной деятельности вообще не упоминается, замалчиваются факты успехов в судебной политике, и, соответственно, не показывается их ценность, а равно не анализируются регулятивные возможности существующей нормативно-правовой базы и судебных структур.

Так или иначе, но цельное учение о судебной практике, ее соответствии правовым реалиям современности до сих пор в отечественной (да и, насколько нам известно, в зарубежной) юридической науке отсутствует.

Анализ осуществленных уже исследований судебной практики позволяют сделать следующие выводы. Отважившиеся на анализ судебной практики авторы в массе своей «идеологически не тверды». Прежде чем приступать к анализу правовой системы государства, характеристик свойственного уровня развития правосудия, следует четко определить место этого государства в мировой цивилизации. Современной европейской цивилизации известны три идеологии, послужившие базой для организации власти в государстве: либерально-демократическая, коммунистическая (социалистическая) и фашистская. На текущий

момент времени побеждает первая, коммунистическая идеология и соответствующая ей форма государства практически уже прошла три стадии своего развития (генезис, расцвет и смерть), фашистская идеология опорочила себя еще на этапе зарождения.

Собственно говоря, существование независимого суда приветствует только либерально-демократическая концепция организации власти в обществе формально равных людей. Таковая в свое время была выражена в недрах реформаторского крыла католической церкви. Очевидно, что независимого суда ни при социализме (при коммунизме суд отмирает вместе с государством), ни при фашизме быть не может, ибо в основе организации общества лежит неравенство: в первом случае бесправные изгои – лица, названные эксплуататорами, их уничтожали целыми классами, во втором случае изгои – целые нации, представители которых уничтожались миллионами.

Православная (ортодоксальная) церковь тоже не знает независимого суда. Да и вообще, судебно-властные отношения для России не характерны, ибо для россиянина основа власти – ее вертикаль. Судья – мелкий чиновник, в советские годы даже председатель суда в районе был менее авторитетен, чем, например, прокурор, не говоря уже о начальнике милиции. Председатель суда на работу ходил пешком, а прокурора и начальника милиции возили на машине. Скажем больше, у начальника милиции был еще и многочисленный аппарат, который мог к правонарушителю и силу применить. Перечисленных символов власти судья всегда был лишен.

В советский период государство трактовалось как аппарат классового насилия, суд – один из инструментов единой командно-административной системы, причем далеко не самый важный. Отвержение по идеологическим соображениям концепции разделения властей полностью лишило отечественных ученых возможности правильно определить природу суда, его значимость в общественном развитии.

Судья в России по-прежнему воспринимается соотечественниками не как самостоятельный и независимый арбитр в споре равных, а как заурядный чиновник, которого «слабый» униженно просит защитить от «сильного». Скажем больше, наши теоретики все еще не нашли в себе сил «переступить» через ошибочный тезис: государственная власть, в том числе и судебная, исходит от правителя - государя императора, генерального секретаря ЦК КПССС, Президента РФ, то есть субъекта, расположенного «вне» общества.

Констатируем: нет четкости в изложении такого понятия, как правовая система вообще, правовая система современной России

в частности. Скажем больше, идентифицировать нашу правовую систему авторам пока не удалось. У читателя складывается впечатление, что исследователи так и не смогли прийти к единому мнению относительно места правовой системы России в европейской цивилизации. Утверждения о том, что в основе отечественной правовой системы есть что-то «восточное» – скорее лозунг, чем серьезная наука.

Практически все исследователи многократно возвращаются к месту прецедента (его наличию, отсутствию) в российском судопроизводстве, вместе с тем определить по данному вопросу следует в рамках анализа сущности отечественной судебной практики. Впрочем, даже ответ на такой важнейший вопрос: что такое «судебная практика» приходится искать между строк. Нет ясности по таким ее параметрам как:

- судебная практика – это: некий монолит, иерархизированное целое, состоящее из самостоятельных частей, простая совокупность отдельных практик отдельных регионов, а то и судов (судей);

- единство судебной практики – утопия или реальность, что следует понимать под единством судебной практики, достижимо ли оно в условиях такой «разной» России, насколько настойчиво следует стремиться к единству судебной практики и что под этим следует понимать.

Авторы современных исследований настолько увлеклись описанием, бытописанием судебной деятельности, что подзабыли о том, что все существующие в мире системы судопроизводства, свойственные их функционированию технологии – порождение эпохи индустриальной (века прошлого, а то и позапрошлого). Их существование в постиндустриальном в обществе – вопрос времени. На смену «офису судебного» стремительно идет «офис» тоже судебный, но уже виртуальный... Смена систем мысли неизбежно ведет к смене всех прочих стратегических схем и систем, в ряду которых – система судебной практики.

Авторы практически не уделяют внимание вопросам значимости инфраструктуры в формировании судебной практики, в рассуждениях авторов нет ни сторон, ни самих судей, ни аппаратов судов, а равно описания в целом среды, в которую судебная система погружена. Вместе с тем именно ее несовершенство, в ряде случаев не то, что фрагментарность этой среды, но и ее полное отсутствие не позволяют обществу в полной мере задействовать заблаговременно созданные им «мощности» судебных систем (подсистем), ориентированных на защиту прав, законных интересов конкретных участников процесса. Эмпирическим путем давным-давно доказано, что эффективность любой разновидности процесса зависит не от качеств «чисто внутренней системной инфраструктуры» (здания, оборудование, кадровый аппарат), о которых

можно было бы рассказать и подробнее, а от уровня подготовки участников конфликта, понимания ими сути конкретного процесса, знания его особенностей. В частности, например, суд – это, в первую очередь, не учреждение, а метод. Исследование проблемы именно в таком ракурсе позволяет сделать, на первый взгляд, ошеломляющий вывод: в суде первостепенное значение имеет не судья, а стороны, ибо невежество последних с легкостью «похоронит» самое совершенное процессуальное законодательство. В постсоветских обществах господствуют идеи иждивенчества, их члены – жители «забытой деревни» – замерли в ожидании, «когда приедет барин и их рассудит». В таких случаях суд вырождается в одну из форм административного управления, этому уровню соответствует и практика.

Практически ничего современными авторами не сказано о необходимости усовершенствования алгоритмов управления системой судебной практики, потенциале судебного самоуправления, а это основа основ формирования судебной практики.

До сих пор не отграничены стратегический и тактический аспекты проблемы формирования судебной практики.

Практически всегда забывается, что судебная система – не более чем одна из государственных подсистем, причем в их ряду, не исключено, что далеко не самая важная. Вспомним: у государства не одна цель, а иерархия целей. Следовательно, эффективность работы судебной системы (фактически подсистемы) напрямую зависит от схемы сложения активностей всего ряда подсистем. В этой связи от исследователей хотелось бы получить ответ: может ли быть эффективным функционирование судебной системы (социальной подсистемы), если в конкретный исторический период времени не эффективна государственная политика в целом. Например, со всех сторон в адрес судов слышатся упреки в отсутствии эффективности, более того, многие утверждают, что отсутствие эффективного суда препятствует развитию общества. Совершенно очевидно, что подобные утверждения «от лукавого», попытка увести общество от поиска истинных причин плохой работы всего государственного механизма.

Авторы также стесняются обозначить и четкую позицию относительно роли личности в формировании судебной практики. Вместе с тем именно идеология кадрового корпуса судей – одна из основ эффективности судебной деятельности, совершенства судебной практики.

В исследованиях не хватает глубины, самобытности, многие важные аспекты судебной практики ускользнули от внимания авторов, например, противодействие судов воле законодателя исключить такой

институт, как возвращение судом уголовных дел для проведения дополнительного расследования.

Практически ничего не сказано о «спорах» между Высшими судами: Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, а также о «спорах» судов региональных с Высшими судами.

Очень мало авторы говорят о судебном праве, судебной политике (официальной и тайной), не предлагают «идеальной модели» судебной практики, нет суждений о возможности ее существования, ибо существует мнение о том, что в условиях перманентной «турбулентности» тратить время на ее создание нет никакой необходимости.

Нет суждений относительно объема споров, разрешение которых должно стать судебной практикой. Мало что говорится об альтернативе судебной практике. Вместе с тем существует концепция: суд начинает свою деятельность только тогда, когда спор не может быть разрешен другими методами.

Рассуждения большинства авторов скупы, нет таблиц, графиков, которые оживили бы изложение материала. Их наличие, например, позволило бы соотнести рассмотрение дел по существу с различными сервисными производствами, число которых в ряде случаев существенно превышает количество реальных дел.

Практически за рамками исследования остались всевозможные примирительные процедуры, дифференцированные и ускоренные производства, то есть те формы процесса, в которых содержание практики в значительной мере предопределяется не столько законом, усмотрением суда, сколько усмотрением сторон.

Можно говорить и об иных недостатках, некоторые из них, безусловно, носят дискуссионный характер, но есть и другие, которые существенно снижают качество результатов исследований, превращают их отдельные параграфы в безответственные рассуждения «не о чем».

В частности, современные российские идеологии права пока не в состоянии признать, что новое (пусть и без названия) общество все же принципиально отличается от «советского», ибо отличие это кроется далеко не только в общем регламенте прав человека, а в сути: признавая право частной собственности, мы легитимируем эксплуатацию человека человеком.

Список литературы:

1. Судебная практика в советской правовой системе / под ред. С.Н. Братуся, М., 1975.
2. Судебная практика в современной правовой системе России / под общ. ред. В.В. Лазарева, Т.Я. Хабриевой. М., 2016.

## «АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ» В ДИНАМИКЕ РАЗВИТИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ В РОССИИ<sup>1</sup>

### “ADMINISTRATIVE ACT” IN DYNAMICS OF LEGAL THEORY AND PRACTICE DEVELOPMENT IN RUSSIA

**Михеева И.В.**, заведующий кафедрой конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, доцент

#### Аннотация

Статья посвящена историческим традициям в формировании понятия административного акта в дореволюционной России. Проведены параллели с современными подходами к содержанию данного понятия в разных отраслях современного права. Делается вывод о более широком толковании понятия административного акта в современной теории административного права, нежели 200 лет назад. Во всяком случае, сегодня это акт управления, который может иметь как индивидуальный, так и нормативный характер.

#### Ключевые слова

Административный акт, Российская империя, Российская Федерация, закон, подзаконный акт, государственное управление.

#### Abstract

The article is devoted to the historical traditions in creating the concept of administrative act in the Russian Empire in the XIX – early XX century. Parallels with modern approaches to the content of “administrative act” in different branches of modern law are presented. The conclusion about a broader interpretation of “administrative act” in the modern theory of administrative law, rather than 200 years ago is made. Anyway, today “administrative act” is an act of public administration, which can have both individual and normative.

#### Keywords

Administrative act, the Russian Empire, the Russian Federation, legislative act, sublegislative act, public administration.

Общественные отношения определяют векторное направление правового регулирования, наполняя содержанием право, создавая систему права. При отрицании тождественности развития систем права и законодательства, все же очевидным является взаимозависимость и обусловленность этих двух феноменов. Законодатель или уполномоченный субъект государственного управления создает правовые акты и таким образом воздействует на систему форм права. Последняя, в свою очередь, трансформирует механизм регулирования той или иной сферой жизни общества и государства, влияет на содержание

---

<sup>1</sup> В основу данной статьи легли материалы автора, опубликованные ранее: И.В. Михеева Административный акт в системе форм российского права (сравнительно-исторический аспект) // Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Сборник научных статей. Материалы V ежегодной международной конференции, 19–22 апреля 2010 г. / отв. ред. В.М. Сырых, С.А. Рубаник. М., 2011. С. 412–422.

складывающихся правовых отношений и изменяет содержание права – правовую систему.

Справедливо утверждать, что система законодательства представляет внешнюю сторону права, формализуя и делая более понятными правила поведения субъектов права. Оформление законодательства конкретными видами правовых актов создает те правовые гранулы, которыми структурируется право.

Ученые обращают внимание, что современная система форм права в России требует совершенствования. В контексте действия разных форм правовых актов существует целый ряд проблем их статуса, иерархического соотношения, соответствия содержания и формы конкретного правового акта и пр. Между тем оформление правовых актов, их видовое разделение в российском государстве осуществлялось постепенно, в соответствии с последовательными историческими этапами его развития. Вопросы отдельных видов правовых актов, их соотношения, выделения закона как конкретной формы правового акта, формирования подзаконного нормотворчества с определенным диапазоном видов управленческих актов изучались исследователями на протяжении длительной истории существования государства и права.

В Российской империи данный процесс исследователи связывают с созданием Свода законов Российской империи, проведением реформ 60-х гг. XIX века (крестьянская, судебная и пр.), принятием Манифеста 1905 г. и изданием Свода законов Российской империи в 1906 г. Следует признать, что, не смотря на относительную завершенность этапов государственных реформ и соответственно их формальное определение, процесс формирования именно системы российского законодательства (в широком смысле современного понимания) с более или менее четкой структурой, с необходимой и предполагаемой иерархией актов, компетенционной соотносимостью органов и должностных лиц, их издающих, шел медленно и к началу функционирования советского государства закончен не был.

Наибольший интерес представляет исследование правовых актов управления, поскольку проблемы формирования подзаконного нормотворчества, статуса подзаконных актов, соотношения их между собой и со структурными элементами собственно законодательства, места в общей массе правовых актов не теряют своей актуальности веками. В российской доктрине уже более двухсот лет употребляются наряду с «административным распоряжением» термины «правовой акт управления» и «административный акт», которые обозначали формы подзаконного нормотворчества. Несмотря на это, до сегодняшнего дня в теории права и отраслевых

науках существуют различные определения административного акта и правового акта государственного управления.

Акты государственного управления всегда были базовой формой государственного управления. В теории административного права, да и в других отраслевых науках существуют неоднозначные подходы к определению правового акта государственного управления, выделению его видов.

Современная доктрина наделяет административное право «собственной внутренней структурой, оригинальной системой, которая характеризуется непосредственной связью входящих в нее административно-правовых норм, институтов и подотраслей права». В качестве примера института называется институт правового акта управления<sup>1</sup>. Заметим, что сегодня правовой акт управления и административный акт отождествляются лишь теорией административного права<sup>2</sup>. И если за правовым актом управления во всех отраслях и в теории права закреплены определенные устойчивые характеристики (письменный документ, официальный характер, пределы компетенции принимающего органа, целевая ориентация, регулятивный характер, общеобязательность и пр.), то использование административного акта в различных отраслях права имеет разный контекст.

Д.Н. Бахрах рассматривает формы управленческой деятельности в качестве административно-правового института<sup>3</sup>. А среди правовых форм выделяет принятие административных актов (решений) наряду с заключением административных договоров и совершением других юридически значимых действий<sup>4</sup>. Правовые акты ученый называет «основной продукцией государственной администрации»<sup>5</sup>. При этом правовой акт исполнительной власти отождествляется с административным актом, который может быть наделен как нормативным, так и индивидуальным и юрисдикционным характером. Ю.Н. Старилов замечает, что российские ученые правовой акт управления определяют как правовой акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело (административно-правовой спор), наделяют его как регулятивной функцией (нормативным

---

<sup>1</sup> Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 63.

<sup>2</sup> Ноздрачев А.Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 134–164; Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государствах Европы // Там же. С. 20–93.

<sup>3</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М., 2000. С. 28.

<sup>4</sup> Там же. С. 269.

<sup>5</sup> Там же. С. 273.

характером), так и функцией правоприменительной (рассматривая как индивидуальный акт). При этом термин «административный акт» Ю.Н. Стариковым используется в качестве уточнения к понятию «правовой акт управления»<sup>1</sup>. Ю.А. Тихомиров обращается к исследованию административно-правовых актов, используя в качестве тождественного понятия административный акт<sup>2</sup>.

Делаются также попытки создания концепции института административных актов, включающего в себя нормы как материального, так и процессуального административного права<sup>3</sup>.

Таким образом, большинство ученых-административистов наряду с понятием «правовые акты управления» используют термин «административные акты» и допускают возможность наделения таких административных актов нормативным или индивидуальным характером (ими решаются индивидуальные административные дела или конкретные вопросы, возникающие в сфере государственного управления)<sup>4</sup>.

В теории административного права есть и другие точки зрения. В частности, проф. Н.М. Конин называет три разновидности правовой организационной деятельности органов исполнительной власти и их служащих. Это: административное нормотворчество (принятие и издание различными звеньями государственного аппарата исполнительной власти нормативных правовых актов управления), административное распорядительство (принятие аппаратом исполнительной власти индивидуальных (ненормативных, административных) правовых актов управления) и административное исполнительство (исполнение законов, а также нормативных и индивидуальных (ненормативных) актов управления путем совершения тех или иных юридически значимых административных действий, не являющихся индивидуальными правовыми актами управления)<sup>5</sup>. В данном случае административные акты являются уточнением к понятию «ненормативный, индивидуальный акт управления», т. е. употребляются в более узком смысле по отношению к правовым актам управления.

---

<sup>1</sup> Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старикова. Воронеж, 2007. С. 341–342.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 125, 126.

<sup>3</sup> Токарев О.В. Административные акты: Материальные и процессуальные проблемы современной теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001. 24 с.

<sup>4</sup> Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000. С. 268–272.

<sup>5</sup> См.: Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. 256 с.

В контексте исследования гражданско-правовых отношений ученые, как правило, определяют административный акт как «акт органа государственного управления, который в отличие от нормативного акта имеет своей целью установление, изменение или прекращение конкретного правоотношения»<sup>1</sup>. Очевидно, что административный и нормативный акты выступают при таком подходе в роли антиподов.

Можно сказать, что в публичном праве административный акт имеет многосложное содержание, отождествляется с правовым актом управления, административно-правовыми актами, наделяется нормативным либо индивидуальным характером, т. е. может быть результатом как нормотворчества, так и правоприменения. В частном же праве в большинстве случаев административный акт определяется как акт государственного управления индивидуального характера в противоположность нормативному акту.

Во всех случаях замечается, что авторы, определяя понятие правового акта управления (административного акта), «исходят, как правило, из исторически сложившейся теории административного акта»<sup>2</sup>. Что же можно считать исторически сложившейся теорией административного акта? Какова трактовка содержания понятия административного акта в исторической доктрине? И какое место занимал собственно административный акт в системе форм российского права, в структуре законодательства?

Законодательство Российской империи в XIX – нач. XX в. выделяло формы, в которых могли издаваться законы. Это были: уложения, уставы, учреждения, грамоты, положения, указы (инструкции), манифесты, указы, мнения Государственного Совета и доклады, удостоенные высочайшего утверждения. В Своде делалось примечание, что Высочайшие повеления в порядке управления изъясняются сверх всего рескриптами и приказами<sup>3</sup>. Никаких законодательных норм, определяющих формы актов, издаваемых органами центрального управления в порядке подчиненного управления, в Своде законов не было. При этом такие формы издания законов, как учреждения, уложения, манифесты,

---

<sup>1</sup> См.: Кучерена А.Г. Общение с правоохранительными органами. М., 2008. 224 с.; Воробьев Н.И. Гражданское право Российской Федерации: учебное пособие. Тамбов, 2007. Ч. 1. 84 с. и др.

<sup>2</sup> Галиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 102.

<sup>3</sup> Ст. 53 Раздела I «О священных правах и преимуществах Верховной Самодержавной Власти» Свода основных государственных законов издания 1892 года / Свод законов Российской империи. СПб., 1892. Т.1. Ч.1. Р. I. Гл.8. Ст. 53.

грамоты, в нормотворчестве органов управления практически не использовались. Другие формы – уставы, положения, указы (инструкции), указы, мнения Государственного Совета и доклады, удостоенные высочайшего утверждения, правила – имели двойственный характер и использовались как в законодательной практике, так и в практике подзаконного (ведомственного) нормотворчества органов государственного управления, в частности, министерств. И, наконец, ряд правовых форм не использовался для издания законов, а носил только подзаконный характер. Это: распоряжения, министерские предписания, циркуляры<sup>1</sup>.

Административный акт как конкретная форма правового акта не называется. Но в дореволюционной доктрине целый ряд правовых актов определялись, во-первых, как административные. При этом сам термин «административный акт» не использовался, а в качестве административного определялся характер распоряжений разного вида. В.В. Ивановский, например, наряду с основными законами выделял административные. А на равных правах с административными законами называл административные распоряжения как «государственные нормы, исходящие от административных властей». При этом административные распоряжения, которые издавались в рамках распорядительной деятельности административными учреждениями, предполагали возможное наличие норм. Правда, уточнялось, что административные распоряжения, которые издавались в рамках исполнительной деятельности, по мнению автора, носили «исполнительный», правоприменительный индивидуальный характер. Вероятно, здесь речь идет о предписаниях и отношениях, связанных с поручением конкретному лицу, например, приказ директора Департамента общих дел Министерства внутренних дел (далее – ДОД МВД): например, где он уведомляет Н.В. Султанова о назначении его председателем Особой комиссии при МВД по пересмотру действующих постановлений об охране древних памятников и приказывает возобновить заседания комиссии<sup>2</sup> и др. Как правило, на основании приказа осуществлялась внутренняя реструктуризация органа и подведомственных ему учреждений.

В других случаях, и это, во-вторых, правовые акты управления определялись через понятие административного акта как некую обобщающую и общеизвестную правовую категорию. Так, в Словаре Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона с помощью термина «административный акт» дается определение Обязательного постановления (нормативного

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Михеева И.В. Российские министерства в XIX веке: опыт нормотворчества: монография. М., 2010. С. 56–57.

<sup>2</sup> РГИА. Ф. 1284. Оп. 186. 1901 г. Д. 11 а. Л. 217.

характера) как «административного акта, относящегося к неопределенному числу лиц и случаев и содержащего в себе установление новых предписаний, в законе не заключающихся». Этот же термин определяет и Высочайший приказ как «исходящий от верховной власти административный акт, касающийся, главным образом, распорядка службы, пожалования в чины, различных служебных действий и т. п.», т. е. ненормативный акт.

И.А. Елистратов, исследуя публично-правовые акты, проводил такую логическую линию: юридический акт (действие, обнаруживающее волю вызвать правовое последствие) – публично-правовой акт (его совершением осуществляются публичные обязанности и права) – государственный акт (публично-правовой акт, относящийся к служебной деятельности должностных лиц). При этом автор особо оговаривает, что понятие юридического акта в его исследовании «соединено» с представлением о публично-правовых актах, а в понятие правового акта публичного права входит государственный акт.

В контексте государственных актов выделяется ряд оснований их классификации: по группам издающих их должностных лиц и по характеру осуществляемых этими актами функций (функциональная направленность, наполняемость).

В зависимости от функций, из которых «слагается правовой порядок», все публично-правовые акты А.И. Елистратов делил на акты нормативные, административные и юрисдикционные. Это, в соответствии с дореволюционной доктриной, «материальное» их разделение.

Различные по функциям учреждения издавали управленческие акты хотя бы в рамках внутриорганизационной деятельности. И соответственно, выделялись акты законодательных, административных и судебных учреждений. Это так называемое «формальное разделение» актов.

Можно заметить, что в соответствии с данной дореволюционной классификацией административным актом в формальном смысле является юридический акт, относящийся к компетенции административного учреждения (к примеру, законом считался юридический акт, изданный законодательным учреждением). Административным актом в материальном смысле является юридический акт, которым осуществляется административная функция (законом соответственно – юридический акт, тот из принятых законодательным органом, который нес нормативную, регулятивную функцию)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Елистратов А.И. Основные начала административного управления. 1914 г. В кн.: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 523.

Чтобы в рамках публично-правовых отношений не смешивать различное понимание административного акта в формальном (по принявшему его органу) и материальном смысле (по функциональному содержанию) А.И. Елистратов предлагал обозначить административный акт, принятый органом управления и наделенный любой из выполняемых этим органом функций (регулятивная, юрисдикционная, распорядительная), как акт управления. Таким образом, уже в дореволюционной российской доктрине закрепляется понимание административного акта как акта управления (правового акта управления), но в широком смысле, как любого акта органа государственного управления (а не акта только законодательства, например), принятого с целью реализации любой из многих функций. Т. е. акт управления – это административный акт в формальном смысле.

Значение собственно административного акта получает акт, который, будучи актом управления (административным актом в формальном смысле), выполняет только и сугубо административную функцию – функцию управления в контексте служебной деятельности должностных лиц. В этом случае термин «административный акт» – это собственно административный акт, акт внутриорганизационного служебного управления в материальном смысле. Например, к административному акту в этом смысле можно отнести документ, где директор Департамента общих дел спрашивает разрешения у министра внутренних дел на образование при МВД Особой комиссии для пересмотра действующих постановлений относительно древних памятников из представителей Министерства народного просвещения и Военного, Ведомства Православных вероисповеданий, Императорской археологической комиссии<sup>1</sup>.

Уточняется функциональная (материальная) составляющая всех актов управления административных органов. Для обозначения нормативных актов органов управления используется понятие указа. Совершаемые органом управления юрисдикционные акты именуются судебно-административными актами. Интересным примером последних может быть сохранившееся в фондах Российского государственного исторического архива определение Правительствующего Сената по делу мастера золотых дел Обершмуклера, который продавал древности через «местного спекулятора». Последний разрыл курган на общественной крестьянской земле Ново-Александровской волости. Крестьянин Степан Ерохин считал свой участок земли, выкупленный с помощью правительства, не общественной, а неограниченной собственностью. Разрабатывал курган Иван Меркулов. Полученные ценности были переданы Сазонову, который заявил о них в

---

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 1284. Оп. 186. 1901 г. Д. 11 а. Л. 46.

местный музей, а потом продал их мастеру Обершмуklerу. Определение Правительствующего Сената носило юрисдикционный характер: «1. Крестьянину Степану Ерохину – внушение с предупреждением не разрывать курганы без разрешения начальства; 2. Сазонова и Меркулова из-под суда освободить; 3. У еврея Обершмуклера вещи забрать, заключения не полагать из-за смерти, наследникам его выплатить 600 рублей»<sup>1</sup>.

И соответственно, собственно административный акт – это тот публично-правовой акт органа управления (администрации), которым осуществляется административная функция в рамках принятия решений индивидуального характера (поскольку нормативная функция выделена отдельно).

Таким образом, А.И. Елистратов, исследуя понятие административного акта, определяет его принятию главное место в юридической деятельности административного учреждения. Автор допускает наличие в юридической деятельности административного учреждения нормативных и юрисдикционных функций, которые соответственно осуществляются посредством издания указов (как родовое понятие для всех нормативных актов административного учреждения) и судебно-административных актов (обозначаются совершаемые административным учреждением все юрисдикционные акты). Но данные функции рассматриваются ученым лишь как дополнение к основной функции административного учреждения – административной. И здесь административный акт выступает таким актом управления, который направлен «на установление, изменение или прекращение конкретных юридических отношений или состояний», т. е. как правоприменительный. В качестве примера административного акта А.И. Елистратов называет распоряжение об аресте.

Ученый настаивает на индивидуальном характере собственно административного акта и еще раз обращает внимание на то, что «нормативные акты определяют общие и абстрактные типы юридических отношений и состояний; административный акт, напротив, оперирует с индивидуальными и конкретными юридическими отношениями и состояниями. В противоположность нормативному, это есть индивидуальный акт»<sup>2</sup>. Таким образом, административная деятельность в его представлении соответствует правоприменительной деятельности, а административный акт отождествляется с индивидуальным актом органа управления.

Несколько иной подход у А.И. Евтихьева. Он рассматривает понятие административного акта несколько шире. По его мнению, поскольку администрация выполняет множество обязанностей разного

<sup>1</sup> РГИА. Ф. 472. Оп. 15. 1867 г. Д. 56. О незаконном приобретении проживающим в г. Керчь евреем Обершмуklerом керченских древностей и о предании его суду. Л. 6 – 14 об.

<sup>2</sup> Елистратов А.И. Указ. соч. С. 547.

свойства, то должна совершать самые разнообразные действия. Эта деятельность может быть «чисто фактического свойства» и юридическая. Вторая «базируется на праве и имеет цель вызвать юридические последствия». Вот различные виды этой деятельности и называются административными актами. Их понятие определяется следующими признаками: «административные акты являются обнаружением государственной воли в границах закона, в целях выполнения обязанностей публично-правового характера». Эти «обнаружения государственной воли» относятся к актам администрации либо потому, что они исходят от органов администрации, либо по содержанию. По способам осуществления целей допускается возможность разделения административных актов на те, что регулируют фактические отношения либо абстрактно в виде общих распоряжений, либо конкретно в виде распоряжений по каждому конкретному случаю<sup>1</sup>. Видим, что в данной концепции правовой акт управления отождествляется с административным актом, совмещаются материальный и формальный смысл данного понятия, в котором объединяется представление административного акта как акта администрации и как акта с широкой функциональной наполняемостью – от правоустановительной до правоприменительной.

Итак, общим в доктринах разных эпох является обращение к понятию административного акта и исследование его в контексте выделения форм и функций государственного управления, результативность и эффективность которого на сегодня является наиболее острой и обсуждаемой проблематикой.

Современная практика государственного управления дает более четкое наполнение функциональной деятельности органов исполнительной власти, сохраняя за ними полномочия по созданию норм, реализации юрисдикционных полномочий, решению индивидуальных конкретных юридических дел. При этом практика подзаконного нормотворчества определяет виды подзаконных актов, называя исчерпывающий перечень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти<sup>2</sup>. Указ на федеральном общегосударственном уровне, сохранив нормативную нагрузку, трансформировался в правовой акт должностного лица, который официально не входит в систему органов исполнительной власти, государственной администрации (глава государства). На региональном

---

<sup>1</sup> Евтихийев А.О. Законная сила актов администрации. Люблин, 1911. С. 40–43.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

уровне указ стал видом нормативного документа, принимаемого высшим должностным лицом субъекта РФ. Судебно-административный акт в доктрине получил название юрисдикционного.

Очевидным является и более широкое толкование понятия административного акта в современной теории административного права, нежели 200 лет назад. В связи с этим, возможно, оправданы попытки институционализации административного акта, «выведение», обособление административного акта как административно-правового института и отождествление административного акта с понятием правового акта управления без ограничения его содержания индивидуальным наполнением.

В рамках исследования различных подходов к определению содержания базового, центрального правового явления – актов управления – в истории и современности; в разных отраслях права; разными учеными и т. д. в очередной раз понятными становятся исторические параллели в преемственности и достоинств, и, может быть, недостатков правовой действительности. Очевидным является и вектор движения юридической теории и практики в трансформации содержания базовой правовой категории публичного управления и её понятийно-лексической основы. Но, чтобы теория и история права стали устойчивым основанием отраслевых знаний, в данном случае логично скорректировать общетеоретический подход к четкому межотраслевому обозначению соотношения понятий акта управления и административного акта. При этом важно не копировать, а учитывать традиции исторического развития правовых категорий, сочетать их с современным наполнением данных понятий, прежде всего, в той отрасли права, базовыми компонентами которой они является.

Список литературы:

1. Галиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002.
2. Евтихийев А.О. Законная сила актов администрации. Люблин, 1911. 293 с.
3. Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. 294 с.
4. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. 256 с.
5. Михеева И.В. Российские министерства в XIX веке: опыт нормотворчества: монография. М., 2010. 192 с.
6. Ноздрачев А. Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 134–164.
7. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. 384 с.
8. Токарев О.В. Административные акты: Материальные и процессуальные проблемы современной теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001. 24 с.

## РАЗУМНОСТЬ В ПРАВЕ СТРАН ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

### REASONABLENESS IN LAW OF LATIN AMERICA

**Тересита Рендон Уэрта Баррера**, доктор юридических наук, Директор Отделения политики, управления и права Университета Гуанахуато, профессор Национального автономного Университета Мексики, Председатель административного Суда штата Гуанахуато, научный сотрудник Национального Совета по науке и технологиям Мексики

**Сидорова Е.В.**, И.о. научного сотрудника Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, советник юстиции 3 класса

#### Аннотация

Категория «разумность» постепенно проникает и занимает свое место в праве. Так, понятие «разумность» рассматривается в качестве принципа права, отмечается принципа разумности в материальных и процессуальных отраслях права. Необходимо также учитывать значение разумности, которое обусловлено целями обеспечения защиты основных прав и свобод человека и гражданина, поэтому представляется необходимым рассматривать данную категорию, прежде всего, в конституционном праве, а также в комплексных правовых образованиях.

#### Ключевые слова

Разумность, Латинская Америка, принципы, конституционализация, правосудие, комплексное правовое регулирование.

#### Abstract

The category «reasonableness» gets and takes the place in the law. The concept «reasonableness» is considered as the principle of the law, it is noted the principle of a reasonableness in material and procedural branches of the law. It is also necessary to consider value of a reasonableness which is caused by the purposes of ensuring protection of basic rights and freedoms of the person and citizen. It is obviously necessary to consider this category in a constitutional law and also in complex law.

#### Keywords

Reasonableness, Latin America, principles, constitutitionalization, justice, complex law.

В странах Латинской Америки вопрос о разумности рассматривается, прежде всего, как один из принципов правосудия, в частности, понятие «разумность» связывается с правом на судебную защиту. Право на судебную защиту – это одно из основных прав человека. Американская Конвенция о правах человека к личными и политическими правам относит: право на признание правосубъектности; право на жизнь; право на личную неприкосновенность; свобода от пыток и рабства; право на личную свободу; право на компенсацию; право на свободу совести и религии; право на свободу мысли и выражения; право на собрания; права семьи; право на имя; право на судебную защиту; прогрессивное развитие экономических, социальных и культурных прав и др.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, consultada en Quiroga León, Aníbal. Anexo III. PP. 207, 218.

Право на судебную защиту имеет сложное содержание и включает в себя: право на обращение в суд, исполнение судебного решения и право на пересмотр судебного акта<sup>1</sup>. Право на эффективную защиту судей основывается на юрисдикции, установленной государством, и поэтому может рассматриваться в качестве конституционного элемента. Кроме того, данное право может быть рассмотрено как публичная услуга, т.е. речь идет уже об административном элементе. Также данное право осуществляется соответствующими органами, в связи с чем возникает необходимость обратиться к процессуальной стороне рассматриваемого явления.

Право на судебную защиту предусматривает: свободный доступ к судебной власти; право предоставлять доказательства; равенство всех перед законом и судом; право на защиту, которое может быть использовано на протяжении всего процесса. С этим правом переплетаются другие права, например, публичное слушание, принцип состязательности сторон, право на техническую помощь адвоката; использование средств доказательств, право на то, чтобы не давать показания против себя самого или признавать себя виновным; право на специальную юрисдикцию; соблюдение принципа законности; право на оспаривание; право получать информацию об исполнении решения суда; соблюдение принципа *non bis in idem*. Кроме того, отправление правосудия должно основываться на началах разумности и соразмерности *quantum esencial*.

Тема разумности в странах Латинской Америки широко дискутируется в рамках вопроса о надлежащей правовой процедуре. Конструкция «надлежащая правовая процедура» получила развитие в англосаксонском праве «*due process of law*» (надлежащая законная процедура), в частности, в статье 39 Великой хартии вольностей, составленной 15 июня 1215 г. королем Хуаном I, больше известным как Хуан Безземельный<sup>2</sup>. Постепенно, когда английские и американские законы стали различаться, конструкция «надлежащая правовая процедура» прекратила применяться в Англии и была включена в Конституцию Соединенных Штатов Америки. Не может какой-либо штат лишать какое-либо лицо жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры (Поправка XIV к Конституции Соединенных Штатов Америки). Некоторые положения о надлежащей правовой процедуре<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Pico I Junoy, Joan, *Las garantías constitucionales del proceso*, 3a Reimpresión, J.M. Bosch Editor, Barcelona, España, 2002. P. 40.

<sup>2</sup> *Gaceta Jurídica de la Coordinadora Andina de los Derechos Humanos*.

<sup>3</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Panorama del proceso penal*, Porrúa, México, 2004. PP. 7 y ss.

содержатся в документах Организации Объединенных Наций, Организации американских государств, в других международных документах, в частности, в американской декларации<sup>1</sup>, Европейской Конвенции 1950 г., Международном Пакте 1966 г.<sup>2</sup>, Американской Конвенции 1969 г.<sup>3</sup> и Африканской Хартии 1981 г.<sup>4</sup> Надлежащая правовая процедура связывается с процедурой отправления правосудия и была включена в тексты Конституций стран Латинской Америки.

Надлежащая правовая процедура имеет сложную структуру: нацелена на немедленный результат; предусмотрена законом; регулируется законом в соответствии с Конституцией<sup>5</sup>. Надлежащая правовая процедура имеет не только процедурную (право на защиту и др.), но также материальную составляющую (судебные решения должны отвечать критериям разумности и соразмерности).

В последнее время говорится о началах разумности в отношении конституционной отрасли права. В настоящее время «процесс преобразования законодательства сводится к тому, что в результате оказывается, что законодательство полностью пропитывается конституционными нормами»<sup>6</sup>. Паоло Командуси, продолжая классификацию Боббио, рассматривает неоконституционализм как идеологию, методологию и теорию<sup>7</sup>. Можно сказать, что неоконституционализм – это теория о правах, совместимая с юридическим позитивизмом, которая характеризует эволюцию многих современных демократических порядков. При этом данная теория предусматривает наличие жесткой Конституции; развитие судебного конституционного контроля; рас-

---

<sup>1</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 2 de mayo de 1948.

<sup>2</sup> Convención de Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950.

<sup>3</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966.

<sup>4</sup> García Ramírez, Sergio, El Debido Proceso. Concepto General y Regulación en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIX, núm. 117, septiembre-diciembre, México, 2006. PP. 637–670.

<sup>5</sup> Normas Legales Oficiales Relacionadas a Empresas u Organismos en el año 2006, mes de Diciembre, fecha 01/12/2006. URL: <http://www.datosperu.org/tb-normas-legales-oficiales-2006-Diciembre-01-12-2006-pagina-50.php>. (2 de diciembre de 2014)

<sup>6</sup> Guastini, Riccardo, «La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano», en Neoconstitucionalismo(s), Madrid, Trotta, 2003. pp. 50 y ss. Esta caracterización es también acogida por Paolo Comanducci en «Formas de Neo constitucionalismo. Un análisis metateórico», ibidem. PP. 81 y ss.

<sup>7</sup> Comanducci, Paolo, Formas de (Neo) constitucionalismo: un análisis metateórico, Isonomía, 2002. PP. 89–112.

смотрение Конституции не как программного документа, а как документа, который имеет обязательную силу, порождает правовые последствия<sup>1</sup>. Гуастини полагает, что необходимо введение жесткой Конституции, которая включает основные права; верховенство Конституции; обязательная сила Конституции, которая представляет собой не набор «программ», а «свод правил»; толкование Конституции; прямое применение конституционных норм; толкование законов и нижестоящих норм в соответствии с Конституцией; влияние Конституции на политические процессы<sup>2</sup>.

Неоконституционализм предполагает конституционализацию права или законодательства. Это подразумевает следующее: признание основных прав в письменной Конституции; Конституция должна выполняться и носить обязательный характер; Конституция как основной закона определяет силу всех остальных компонентов законодательства; априори судебная гарантия подразумевает конкретный и абстрактный контроль и, апостериори, возложенный на специальные органы или судей<sup>3</sup>; закон уже не является главным источником права, поскольку в настоящее время имеются международные инструменты, национальное правосудие и региональные суды по правам человека; типичная черта современного конституционализма – компетенция судебных органов; ценности и принципы – человеческое достоинство – также это источники права; прямое применение гарантий, ценностей и принципов, которые определены в Конституции; понимание необходимой связи между правом и моралью; публичная власть может осуществляться там, где Конституция это предусматривает; Конституция определяет направления решения задач публичной власти; Конституция оказывает влияние на частные отношения. Конституируются «отношения власти в частной сфере»<sup>4</sup>; роль судьи в создании и развитии права, толкования судебных органов имеют обязательную силу; важность адресатов конституционной нормы, отношения между лицами и нормой; обоснованность как инструмент для решения противоречий в праве; преобразование прин-

---

<sup>1</sup> Moreso, José Juan, «Comanducci sobre neoconstitucionalismo», trabajo presentado como réplica a la contribución de Paolo Comanducci al Seminario Albert Calsamiglia, que tuvo lugar en la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 13 y 14 de febrero de 2003. P. 4.

<sup>2</sup> Guastini, Riccardo, «La constitucionalización del ordenamiento jurídico. El caso italiano», en Neoconstitucionalismo (s), Trotta, Madrid, 2003. P. 49.

<sup>3</sup> Prieto Sanchis, Luis, Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, Trotta, Madrid, 2003. PP. 116, 117.

<sup>4</sup> García Jaramillo, Leonardo, “Los argumentos del neoconstitucionalismo y su recepción”, en El canon neoconstitucional, Trotta Madrid, 2010. P. 211.

ципов единства, полноты и согласованности, необходимость обеспечения плюрализма, открытого правосудия и института доказывания<sup>1</sup>. Кроме того, отмечается необходимость использовать другие механизмы толкования норм, в том числе начала соразмерности и др.

Понятие «разумность» может быть рассмотрено как некая совокупность субпринципов: способность, необходимость и соразмерность (*stricto sensu*) – или как отдельный элемент, или как некая совокупность только некоторых субпринципов (способность и необходимость), или может быть добавлен еще один элемент – справедливость<sup>2</sup>.

Разумность представляет собой не только критерий или принцип, а право, связанное с правосудием. Как представляется, начала разумности должны иметь характер основных прав. Судебная процедура часто перегружена, сложна и полна формальностей, оставляя в стороне материальную сторону вопроса. Понятие надлежащей правовой процедуры или справедливого судебного разбирательства преобразуется и объединяется как основное право, через конституционное, нормативное и процессуальное, тем не менее, важно иметь решение основанное на началах разумности. Вместе с тем это до сих пор не закреплено на конституционном уровне, об этом свидетельствует анализ Конституции Аргентины, Боливии, Бразилии, Сальвадора, Мексиканских Соединенных Штатов, Перу, Доминиканской Республики, Республики Уругвая, Чили, Колумбии, Коста-Рики, Эквадора, Гондураса, Панамы, Венесуэлы, Кубы, Гватемалы, Гаити, Никарагуа, Парагвая и Суринам.

На наш взгляд, разумность – это базовая правовая гарантия, и поэтому необходимо, чтобы она имела соответствующее регулирование на конституционном уровне, в частности необходимо конституционализировать право на разумность как конкретное право против произвола со стороны органов власти.

Понятие разумности в российской правовой доктрине. Понятие «разумность» рассматривается как принцип права (Н.А. Власенко, К.Е. Коваленко и др.). По мнению Н.А. Власенко, разумность можно рассматривать в числе так называемых универсальных принципов права: разумность представляет собой принцип права – начало,

---

<sup>1</sup> Perez Luno, Antonio Enrique, «Las transformaciones presentes del sistema de los derechos fundamentales», en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, coor., Derechos fundamentales y tutela constitucional, México, 2008. P. 422.

<sup>2</sup> Sanchez Gil, Rubén, «Recepción jurisprudencial del principio de proporcionalidad en México», Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, No. 21, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, México. P. 1. Versión en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/21/cj/cj16.htm>

обеспечивающее его реальное действие, его гибкость и в итоге эффективность<sup>1</sup>. По мнению К.Е. Коваленко, принцип разумности должен иметь широкое применение в праве, а именно проявляться на стадии правотворчества<sup>2</sup>.

Вопрос о принципах права является достаточно актуальным. В настоящее время можно констатировать, что стремление урегулировать отношения с помощью только нормативно-правовых актов ведет к отставанию законодательства от динамики развития общественных отношений<sup>3</sup>. В современный период увеличивается количество отношений, требующих использования иных правовых средств<sup>4</sup>. В этой связи неуклонно растет значение принципов права как значимых регуляторов общественных отношений. На наш взгляд, принцип разумности в наибольшей степени отвечает содержанию комплексных правовых образований, поскольку данный принцип включает, также как и комплексное правовое регулирование, главную цель – обеспечение наибольшей эффективности. Кроме того, разумность и комплексное правовое регулирование сближает то, что они являются средствами достижения гибкости и точности правового регулирования. На наш взгляд, разумность есть один из критериев предела комплексного правового регулирования.

Понятие «разумность» связывается также с конкретной отраслью права. Традиционно данное понятие рассматривается в гражданском законодательстве (разумный срок, разумная цена товара, разумные расходы, разумное ведение дел, разумные меры, разумность действий участников гражданских правоотношений и т. д.). В настоящее время принцип разумности получает свое развитие также в публичной сфере. Так, вводятся нормы, предусматривающие разумные сроки рассмотрения уголовных дел и т.д.

Более того, значение принципа разумности возрастает в комплексных отраслях и институтах права и законодательства. Например, в страховом праве имеются нормы, которые говорят о разумных и должных мерах страхователя в сложившихся обстоятельствах в целях уменьшения

---

<sup>1</sup> Власенко Н.А. Разумность и право: связь явлений и пути исследования // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 45-57.

<sup>2</sup> Коваленко К.Е. Принцип разумности как основное начало правотворческой деятельности // Юридические науки. 2014. № 24-1.

<sup>3</sup> Сидоров В.Н. Недействительность сделок, совершаемых некоммерческой организацией // Вестник Российской правовой академии. 2006. № 4. С. 52–55.

<sup>4</sup> Кадыров О.Р., Кручинина Н.Е., Беляев С.Д., Карданов В.А. Правовая неопределенность в области глубинного захоронения/закачки и отходов и стоков // Инновации и инвестиции. 2015. № 10. С. 239–244.

убытков. В таможенном праве была введена норма, согласно которой время начала проведения таможенного досмотра должно учитывать разумные сроки прибытия таких лиц. В других комплексных отраслях права и законодательства (жилищном, градостроительном, транспортном и др.) также содержатся нормы, предусматривающие разумные сроки<sup>1</sup>.

Начала разумности имеют важное действие в правосудии (гарантии разумных сроков судопроизводства, исполнение судебного решения, разумные действия судьи и участников судебного процесса и др.). В юридической литературе предлагается закрепить принцип разумности в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (И.В. Воронцова). При рассмотрении разумности в процессуальных отраслях права необходимо учитывать, что значение разумности обусловлено целями обеспечения защиты основных прав и свобод человека и гражданина<sup>2</sup>. В этой связи принцип разумности должен иметь не только единообразное закрепление во всех процессуальных отраслях, но и на конституционном уровне, в частности необходимо конституционализировать право на разумность как конкретное право, как механизм защиты против произвола со стороны государственной власти.

В странах Латинской Америки и в России вопрос о разумности рассматривается, прежде всего, как один из принципов правосудия. Выражения данного начала в юридических конструкциях различны, как правило, связывается со сроками и др. Вместе с тем, как представляется, разумность представляет собой не только принцип, но также может быть рассмотрена как конкретное право, которое необходимо конституционализировать.

В юридической литературе разумность рассматривается также как один из принципов права. На наш взгляд, разумность в наибольшей степени отвечает содержанию комплексных правовых образований и определяет пределы комплексного правового регулирования. Данная точка зрения основана на том, что принцип разумности, также как и комплексное правовое регулирование, имеет цель – обеспечение наибольшей эффективности; является средством, с помощью которого достигается гибкость и точность правового регулирования.

Список литературы:

1. Власенко Н.А. Разумность и право: связь явлений и пути исследования // Журнал российского права. 2011. № 11.

---

<sup>1</sup> Сидоров В.Н. Таможенное право: учебное пособие. М., 2007.

<sup>2</sup> Сидоров В.Н. Госкорпорация в атомной отрасли: правовые проблемы ее создания и деятельности // Вестник Омской юридической академии. 2007. № 7. С. 65–70.

2. Кадыров О.Р., Кручинина Н.Е., Беляев С.Д., Карданов В.А. Правовая неопределенность в области глубинного захоронения/закачки и отходов и стоков // *Инновации и инвестиции*. 2015. № 10.
3. Коваленко К.Е. Принцип разумности как основное начало правотворческой деятельности // *Юридические науки*. 2014. № 24-1.
4. Сидоров В.Н. Госкорпорация в атомной отрасли: правовые проблемы ее создания и деятельности // *Вестник Омской юридической академии*. 2007. № 7.
5. Сидоров В.Н. Недействительность сделок, совершаемых некоммерческой организацией // *Вестник Российской правовой академии*. 2006. № 4.
6. Сидоров В.Н. Таможенное право: учебное пособие. М., 2007.
7. Comanducci, Paolo, *Formas de (Neo) constitucionalismo: un análisis metateórico*, Isonomía, 2002.
8. *Gaceta Jurídica de la Coordinadora Andina de los Derechos Humanos*.
9. García Jaramillo, Leonardo, «Los argumentos del neoconstitucionalismo y su recepción», en *El canon neoconstitucional*, Trotta Madrid, 2010.
10. García Ramírez, Sergio, *Panorama del proceso penal*, Porrúa, México, 2004.
11. García Ramírez, Sergio, *El Debido Proceso. Concepto General y Regulación en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIX, núm. 117, septiembre-diciembre, México, 2006.
12. Guastini, Riccardo, «La constitucionalización del ordenamiento jurídico. El caso italiano», en *Neoconstitucionalismo (s)*, Trotta, Madrid, 2003.
13. Moreso, José Juan, «Comanducci sobre neoconstitucionalismo», trabajo presentado como réplica a la contribución de Paolo Comanducci al Seminario Albert Calsamiglia, que tuvo lugar en la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 13 y 14 de febrero de 2003.
14. *Normas Legales Oficiales Relacionadas a Empresas u Organismos en el año 2006*.
15. Pico I Junoy, Joan, *Las garantías constitucionales del proceso*, 3a Reimpresión, J.M. Bosch Editor, Barcelona, España, 2002.
16. Prieto Sanchis, Luis, *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*, Trotta, Madrid, 2003.
17. Perez Luno, Antonio Enrique, «Las transformaciones presentes del sistema de los derechos fundamentales», en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *coor., Derechos fundamentales y tutela constitucional*, México, UNAM IMDPC Marcial Pons, 2008.
18. Sanchez Gil, Rubén, «Recepción jurisprudencial del principio de proporcionalidad en México», *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 21. Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM. México.

# МИНИСТЕРСТВА ПО ДЕЛАМ (РАЗВИТИЮ) ТЕРРИТОРИЙ: ВОПРОСЫ СТРУКТУРИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

## MINISTRIES OF AFFAIRS (DEVELOPMENT) OF TERRITORIES: QUESTIONS OF STRUCTURING AND FUNCTIONING AT THE PRESENT STAGE

**Черкасов К.В.**, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Нижегородский институт управления); профессор кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет», доктор юридических наук, доцент

### Аннотация

В статье анализируются некоторые аспекты организации и деятельности министерств по делам (развитию) территорий – специализированных органов исполнительной власти территориального государственного управления (Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа, Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа). Раскрыты важные организационно-правовые характеристики указанных органов, сформулировано авторское определение федерального министерства по делам (развитию) территории.

### Ключевые слова

Административная реформа, государственное управление, территория, администрирование, министерство.

### Abstract

In article some aspects of the organization and activity of the ministries of affairs (development) of territories – specialized executive authorities of territorial public administration are analyzed (The ministry of the Russian Federation of development of the Far East, the Ministry of the Russian Federation for the North Caucasus, the Ministry of affairs of Komi-Permyak Autonomous Area). Important organizational and legal characteristics of the specified bodies are opened, author's definition of the federal ministry of affairs (development) of the territory is formulated.

### Keywords

Administrative reform, public administration, territory, administration, ministry.

Административная реформа, официально начатая в 2003 году, не закончена, продолжается. Более того, как известно, в апреле 2016 года Правительством Российской Федерации инициирован и поддержан главой государства новый вектор реформирования государственного администрирования, в основе которого заложен принцип отхода от «ручного управления» к формированию так называемого «центра реформ». В фокусе внимания руководства страны находятся вопросы повышения качества и эффективности государственного управления. Вместе с тем решение новой задачи невозможно без нивелирования некоторых проблемных аспектов функционирования существующей системы

и структуры федеральных органов исполнительной власти, могущих значительно затруднить ее реализацию. Одной из таких проблемных точек является учреждение и функционирование федеральных министерств по делам (развитию) территорий, основная цель деятельности которых состоит в решении комплекса проблем социально-экономического развития отдельных территорий страны по вектору исполнительной власти. К таким структурам сегодня относятся Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (далее – Минвостокразвитие России)<sup>1</sup> и Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа (далее – Минкавказ России)<sup>2</sup> (с 2014 по 2015 годы также Министерство Российской Федерации по делам Крыма).

Структурно министерства по делам (развитию) территорий составляют только центральные аппараты, состоящие из руководства, департаментов, отделов. Например, Минвостокразвития России включает руководство: министр, пять его заместителей, два помощника, семь советников, департаменты, отделы (как в структуре департаментов, так и в качестве самостоятельных подразделений). Минкавказ России включает руководство: министра, четырех его заместителей, двух советников, двух помощников, департаменты, отделы (как в структуре департаментов, так и вне их). Отсутствие территориальных подразделений обусловило необходимость создания рассредоточенных центральных аппаратов данных органов, что и позволяет им действительно функционировать в сложившихся условиях. Место размещения Минвостокразвития России – гг. Владивосток, Москва и Хабаровск; Минкавказа России – гг. Москва и Ессентуки. Реализация принадлежащих федеральным министерствам по делам (развитию) территорий

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 31 мая 2012 г. № 534 «Вопросы Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 23. Ст. 3028; Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 28. Ст. 3898.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа» от 12 мая 2014 г. № 321 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 20. Ст. 2496; Постановление Правительства РФ от 24 мая 2010 г. № 363 «О некоторых вопросах совершенствования государственного управления в Северо-Кавказском федеральном округе» (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 22. Ст. 2776; Постановление Правительства РФ от 16 июня 2014 г. № 549 «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 25. Ст. 3318.

функций и прав во многом обеспечивается посредством и через деятельность подразделений центрального аппарата (представительств) и территориальных органов иных (отраслевых и межотраслевых) федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, осуществление отдельных их полномочий сопровождается работой подведомственных учреждений, а обеспечение возложено также и на консультативные (совещательные) и экспертные структуры, формируемые этими органами.

В целом, структура федеральных министерств по делам (развитию) территорий в значительной степени отличается, что предопределено содержанием их полномочий и наличием существующих проблем. Минвостокразвития России осуществляет на территории Дальневосточного федерального округа полномочия по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, в области создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития, по управлению федеральным имуществом (за некоторым исключением, например, лесным фондом и особо охраняемыми природными территориями федерального значения), по контролю осуществления региональными органами государственной власти переданных полномочий Российской Федерации, по созданию и обеспечению деятельности территорий опережающего социально-экономического развития. В свою очередь Минкавказ России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа и координации деятельности по реализации на его территории государственных программ и федеральных целевых программ, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов при разработке и реализации мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого социально-экономического развития подведомственной территории. Особо следует отметить реализацию Минкавказом России специфических «приграничных» полномочий, не свойственных Минвостокразвитию России, обусловленных исполнением положений договора между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции от 18 марта 2015 г.

В целом, сегодня констатируется тенденция формирования в России «специализированной» системы федерального государственного управления территориями (в настоящее время – Дальнего Востока и Северного Кавказа) по линии исполнительной власти, организационно включающей центральные органы федеральных органов исполнительной власти, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти разного уровня, специальные органы исполнительной власти – федеральные министерства по делам (развитию) территорий.

Последние можно охарактеризовать как подведомственные Правительству России и не имеющие свои территориальные органы федеральные органы исполнительной власти (в статусе министерств) территориальной («кустовой») компетенции с ярко выраженной контрольно-координационной деятельностью социально-экономической направленности.

Обращает на себя внимание практика создания и функционирования аналогичных структур на региональном уровне, однако такие случаи единичны. В Пермском крае существует Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа (до 2005 года самостоятельного субъекта Российской Федерации), являющееся региональным исполнительным органом государственной власти, возглавляемое главой Коми-Пермяцкого округа – министром Пермского края. Цель деятельности данного органа состоит в осуществлении мер по реализации основных направлений единой региональной политики по социально-экономическому развитию административно-территориальной единицы с единой территорией и особым статусом – Коми-Пермяцкого округа Пермского края – с учетом этнокультурных особенностей, а задачи заключаются в: создании условий для социально-экономического развития Коми-Пермяцкого округа, повышении уровня жизни его населения; обеспечении взаимодействия органов государственной власти Пермского края с органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Коми-Пермяцкого округа; создании условий для сохранения, развития и популяризации коми-пермяцкого языка, национальной (духовной) культуры и иных составляющих этнической самобытности коми-пермяцкого народа<sup>1</sup>. Структурно Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края включает руководство, отдел по работе с территориями, отдел социально-экономического развития, отдел финансов и бухгалтерского учета, отдел этнокультурного развития, отдел правовой, кадровой и документационной работы. Функционирует и подведомственная организация.

В заключение отметим, что различные аспекты правового статуса федеральных и региональных органов исполнительной власти территориального государственного управления, к сожалению, к настоящему времени исследованы недостаточно. При этом на сегодняшний день наиболее остро стоит проблема четкого разграничения их компетенции с другими государственными органами и структурами, налаживания их эффективного взаимодействия между собой.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Пермского края от 14 февраля 2014 г. № 82-п «Об утверждении Положения о Министерстве по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края. URL: <http://www.minkpo.permkrai.ru/content/polozhenie>

**УЧАСТИЕ НАУЧНО-КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА ПРИ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ СОБРАНИИ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ  
В МОНИТОРИНГЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

**PARTICIPATION OF THE SCIENTIFIC ADVISORY BOARD AT  
NIZHNY NOVGOROD REGION LEGISLATIVE ASSEMBLY IN THE  
LAW ENFORCEMENT MONITORING**

**Шахов Б.Е.**, ректор ГБОУ ВПО «Нижегородская государственная медицинская академия» Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, председатель Научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области, доктор медицинских наук, профессор

**Елисеева В.С.**, преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»

**Аннотация**

В статье дана характеристика нормативного регулирования и проблем осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации на федеральном и региональном уровне. Авторами проанализированы формы участия Научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области в мониторинге правоприменения, сформулированы предложения по оптимизации деятельности Законодательного собрания Нижегородской области и Научно-консультативного совета в рамках федерального мониторинга правоприменения.

**Ключевые слова**

Мониторинг правоприменения, институты гражданского общества, научно-консультативный совет при Законодательном Собрании Нижегородской области.

**Abstract**

The article is concerned with characteristics of the law enforcement monitoring in the Russian Federation legal regulation and implementation both at Federal and regional level. The authors dwelled upon the issues of the Scientific Advisory Board at Nizhny Novgorod region Legislative Assembly participation in the law enforcement monitoring forms. The ways of the Nizhny Novgorod region Legislative Assembly and the Scientific Advisory Board activity within the law enforcement monitoring optimization are proposed.

**Keywords**

Law enforcement monitoring, civil society institution, Scientific Advisory Board at Nizhny Novgorod region Legislative Assembly.

Мониторинг правоприменения как институт совершенствования нормативных правовых актов Российской Федерации на федеральном уровне сформирован с 2011 года. Мониторингом правоприменения является комплексная и плановая деятельность субъектов мониторинга правоприменения по сбору, обобщению, анализу и оценке информации о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Нормативным основанием этого института выступают Указ Президента Российской Федерации

№ 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»<sup>1</sup>, утвержденные данным Указом Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации (далее – Положение), Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации<sup>2</sup> (далее – Методика), а также ежегодные Планы мониторинга правоприменения в Российской Федерации, которые утверждаются распоряжением Правительства Российской Федерации<sup>3</sup>. На настоящий момент:

- реализовано пять планов мониторинга правоприменения в Российской Федерации (в 2011 г. в план мониторинга было включено 11 отраслей законодательства, в 2012 г. – 29, в 2013 г. – 18, в 2014 г. – 14, в 2015 г. – 15);

- осуществляется план мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2016 г. (в него включено 10 отраслей законодательства);

- вероятно, формируется проект плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2017 год;

- обнародованы<sup>4</sup> четыре доклада по результатам осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации за соответственно 2011, 2012, 2013 и 2014 годы. Объем докладов, их структура, приложения сильно разнятся (так, основная часть доклада за 2011 г. включает 87 стр., за 2012 г. – 49 стр., за 2013 г. – 53 стр., за 2014 г. – 59 стр.);

- вероятно, на основе предложений субъектов мониторинга правоприменения готовится сводный доклад по результатам осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2015 год.

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 24 августа.

<sup>3</sup> Например: План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011 год утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 1471-р // Собрание законодательства РФ. 2011. № 35. Ст. 5102.

<sup>4</sup> П. 17 Положения определяет: после рассмотрения доклада Президентом Российской Федерации доклад подлежит опубликованию Министерством юстиции в СМИ, а также размещению на официальных сайтах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации. Однако пока официально опубликован, правда, без приложений, лишь доклад за 2011 г., доклады за 2012, 2013, 2014 годы официально опубликованы не были, но поскольку они доступны на официальных сайтах органов власти, скажем, что они обнародованы.

Мониторинг правоприменения на уровне субъектов Российской Федерации осуществлялся до 2011 г. (например, Законодательное Собрание Нижегородской области осуществляет подобную деятельность еще с 2008 года). Анализ нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, регулировавших осуществление мониторинга правоприменения в этот период, показывает отсутствие единого подхода:

1) в терминологии: применялись термины «мониторинг законов»<sup>1</sup>, «мониторинг нормативно-правовых актов»<sup>2</sup>, «мониторинг правового пространства»<sup>3</sup> и т.д.;

2) в определении объекта мониторинга;

3) к субъектам осуществления мониторинга;

4) к виду, уровню нормативного регулирования мониторинга и т.д.

Таким образом, говорить о едином механизме мониторинга правоприменения до 2011 года не представляется возможным. Кроме того, субъекты Российской Федерации закрепляли мониторинг нормативно-правовых актов и практики их применения только регионального уровня, существенно сужая сферу проводимого в регионе мониторинга.

Принятие в 2011 г. нормативных правовых актов, закрепивших федеральную модель мониторинга правоприменения, должно было, но не повлекло за собой унификации этой деятельности на региональном уровне. Да, количество субъектов Российской Федерации, принявших нормативные правовые акты, регулирующие порядок организации и проведения мониторинга правоприменения, существенно возросло: по данным Минюста России на октябрь 2015 г., в 24 субъектах Российской Федерации приняты для законодательных (представительных) органов власти, и в 68 – для органов исполнительных власти<sup>4</sup>.

При этом в ряде субъектов Российской Федерации (Нижегородской, Новосибирской, Челябинской областях) сложились по сути две дублирующие системы как нормативного регулирования, так и осуществления мониторинга правоприменения: параллельно эту деятельность осуществляют законодательные (представительные) органы

---

<sup>1</sup> См., например: Закон Республики Татарстан от 3 июля 2010 г. № 49-ЗРТ «О мониторинге законов Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 2010. 9 июля.

<sup>2</sup> См., например: Закон Липецкой области от 5 декабря 2008 г. № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» // Липецкая газета. 2008. 16 декабря.

<sup>3</sup> См., например: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 июня 2009 г. № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе» // Красный Север. 2009. 11 июня. № 63/2.

<sup>4</sup> Письмо Минюста России от 6 октября 2015 г. № 13/114-380-МГ.

и органы исполнительной власти. Например, в Нижегородской области Законодательное Собрание осуществляет мониторинг правоприменения законов области и постановлений Законодательного Собрания области в соответствии со специальным планом, утверждаемым на каждые полгода<sup>1</sup>, а органы исполнительной власти области действовали первоначально исключительно в соответствии с Планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации<sup>2</sup>, теперь же утверждается и отдельный план, построенный на основе федерального с учетом региональной специфики.

Указ Президента Российской Федерации № 657 и Положение позволяют выделить четыре группы субъектов мониторинга правоприменения:

- 1) субъекты, осуществляющие координацию и методическое обеспечение мониторинга правоприменения;
- 2) субъекты, принимающие участие в мониторинге правоприменения на плановой основе;
- 3) субъекты, которым рекомендовано принимать участие в мониторинге правоприменения;
- 4) субъекты, принимающие участие в мониторинге правоприменения на внеплановой инициативной основе.

Четвертая группа является наиболее широкой: это «федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут осуществлять мониторинг по собственной инициативе» (абз. 3 п. 4 Положения), институты гражданского общества и средства массовой информации, чьи предложения Министерство юстиции Российской Федерации обязано учитывать при подготовке проекта плана мониторинга правоприменения (ч. 3 п. 5 Положения). При этом анализ федеральных планов и докладов о результатах мониторинга правоприменения не позволяет говорить о высокой степени включенности общественных

---

<sup>1</sup> См.: Положение о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области, утвержденное Постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 29 февраля 2012 г. № 437-V // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 30.06.2016).

<sup>2</sup> Постановление Правительства Нижегородской области от 20 февраля 2012 г. № 88 «Об утверждении Порядка проведения органами исполнительной власти Нижегородской области мониторинга правоприменения в Нижегородской области» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 30.06.2016).

объединений в мониторинг правоприменения, что значительно сужает возможности этого института, минимизирует обратную связь.

В то же время на уровне субъектов Российской Федерации наблюдается положительная динамика участия институтов гражданского общества в осуществлении мониторинга правоприменения. В частности, представляется интересным опыт осуществления мониторинга правоприменения Научно-консультативным советом при Законодательном Собрании Нижегородской области.

Научно-консультативный совет при Законодательном Собрании Нижегородской области (далее – Совет) является общественным консультативным коллегиальным органом, целями деятельности которого выступают выработка предложений по совершенствованию законодательства Нижегородской области и правовое просвещение населения Нижегородской области. Заметим, что именно совершенствование правовой системы – это основная цель мониторинга правоприменения в Российской Федерации (п. 3 Положения).

Фактически, данную сферу деятельности Совета следует разделить на два направления:

- участие Совета в мониторинге правоприменения нормативно-правовых актов Нижегородской области;
- участие Совета в федеральном мониторинге.

Ч. 4 п. 5 Положения о научно-консультативном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области<sup>1</sup> (далее – Положение о научно-консультативном совете) называет участие в мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области, одной из основных задач Совета.

Исходя из анализа Положения о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области (далее – Положение о мониторинге правоприменения Нижегородской области), представляется возможным выделить следующие формы участия Совета в данном виде мониторинга.

1. Инициативный мониторинг правоприменения. Абз. 2 п. 8 Положения о мониторинге правоприменения Нижегородской области обязывает профильные комитеты при формировании предложений

---

<sup>1</sup> Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 25.06.2009 № 1595-IV (ред. от 25.02.2016) «О принятии Положения о научно-консультативном совете при Законодательном Собрании Нижегородской области» // Правовая среда. № 84(1070). 2009. 29 августа.

в проект плана мониторинга рассматривать предложения «заинтересованных органов и организаций»; п.17 предлагает ответственному профильному комитету при подготовке предложений по оценке эффективности действия нормативного правового акта области учитывать поступившие замечания и предложения.

Фактически в инициативном мониторинге правоприменения могут принимать участие и Совет как общественное объединение, и отдельные члены Совета.

2. Участие в рабочих группах по осуществлению мониторинга правоприменения. Положение о научно-консультативном совете основными формами работы Совета называет заседание и рабочую группу. Пп. 12 и 13 Положения о мониторинге правоприменения Нижегородской области предусматривают создание рабочих групп для проведения мониторинга правоприменения, в состав которых могут входить представители заинтересованных органов и организаций, а также эксперты.

В 2013–2015 гг. члены Совета участвовали в составе рабочих групп по мониторингу правоприменения следующих нормативных правовых актов Нижегородской области:

- по мониторингу правоприменения Закона Нижегородской области от 5 ноября 2014 года № 152-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области»;

- по мониторингу правоприменения Закона Нижегородской области от 31 октября 2006 года № 132-З «Об Общественной палате Нижегородской области»;

- по мониторингу правоприменения Закона области от 27 декабря 2007 года № 196-З «О публичных мероприятиях, проводимых на территории Нижегородской области»;

- по мониторингу правоприменения Закона Нижегородской области от 3 июля 2007 года № 86-З «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Нижегородской области»;

- по мониторингу правоприменения Закона Нижегородской области от 3 мая 2007 года № 40-З «Об охране и использовании водных объектов в Нижегородской области»;

- по мониторингу правоприменения Закона Нижегородской области от 2 марта 2007 года № 25-З «Об охране атмосферного воздуха в Нижегородской области»;

- по мониторингу правоприменения Постановления Законодательного Собрания Нижегородской области от 29 февраля 2012 года № 437-V «О принятии Положения о мониторинге правоприменения

нормативных правовых актов Нижегородской области, принятых Законодательным Собранием Нижегородской области»<sup>1</sup>.

Отдельной, специфической формой функционирования рабочих групп в рамках мониторинга правоприменения является участие в рабочих группах по разработке, доработке и рассмотрению проектов законов области и проектов постановлений Законодательного Собрания. Так, в 2013–2016 гг. Советом было принято участие в подобных рабочих группах:

- по доработке проекта закона Нижегородской области «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Нижегородской области»;
- по доработке проекта закона Нижегородской области «Об основах общественного контроля в Нижегородской области»;
- по рассмотрению проекта закона Нижегородской области «О внесении изменений в Закон Нижегородской области “Об охране озелененных территорий Нижегородской области”».

3. Наконец, еще одной формой участия Совета в осуществлении мониторинга правоприменения в Нижегородской области является просветительская деятельность. Чч. 7, 8 п. 5 Положения о научно-консультативном совете в перечень основных задач Совета включает участие в мероприятиях по разъяснению и популяризации норм действующего законодательства Нижегородской области, а также взаимодействие с высшими учебными заведениями, научными организациями, общественными объединениями и иными организациями. Деятельность Совета по информированию граждан как о самом механизме мониторинга правоприменения, так и о результатах осуществления мониторинга не только приводит к повышению уровня правовой грамотности населения, но и фактически расширяет круг заинтересованных субъектов, т. е. приводит к активизации включения граждан и общественных объединений в осуществление мониторинга правоприменения.

Так, 22 апреля 2016 г. в рамках Дня Законодательного Собрания Нижегородской области в ФГБОУВО «НГТУ им. Р.Е. Алексеева» на расширенном заседании научно-консультативного совета на тему «Актуальные вопросы развития правосознания молодежи Нижегородской области» был сделан доклад на тему «Мониторинг правоприменения в развитии правосознания молодёжи в Нижегородской области».

В целом, можно согласиться с выводом, сделанном в докладе Законодательного Собрания Нижегородской области «О состоянии

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Отчет о работе научно-консультативного совета [Электронный ресурс] // URL: <http://www.zsno.ru/ru/convocation5/scientific/16352>.

законодательства Нижегородской области и об основных итогах деятельности Законодательного Собрания за 20 лет»<sup>1</sup>, где подчеркивается активная роль в осуществлении мониторинга правоприменения представителей Научно-консультативного совета при Законодательном Собрании.

По второму направлению работы – участию НКС в федеральном мониторинге – ситуация выглядит несколько иначе. Как институт гражданского общества, Совет имеет возможность инициативного участия в мониторинге правоприменения: предоставить предложения в федеральный план и доклад о результатах мониторинга правоприменения. При этом деятельность как Совета, так и Законодательного Собрания Нижегородской области сводится только к участию в планировании. Пп. 23–25 раздела V Положения о мониторинге правоприменения в Нижегородской области «Участие ЗСНО в планировании мониторинга правоприменения в Российской Федерации» детально регламентируют процедуру подготовки предложений к федеральному плану мониторинга правоприменения, а п. 24 обязывает комитеты ЗСНО учитывать предложения институтов гражданского общества, в том числе и научно-консультативного совета.

Интересно, что ч. 2 п. 26 указанного Положения предусматривает возможность («случай») проведения Законодательным Собранием Нижегородской области мониторинга нормативных правовых актов, включенных в план мониторинга правоприменения в Российской Федерации, но механизм подготовки предложений к докладу о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации в Положении не регламентирован. Тем не менее, в случае осуществления данной деятельности в Положении предусмотрено создание рабочей группы, включающей представителей заинтересованных органов и организаций, к которым следует отнести и Совет.

Возможность направлять предложения в федеральный план мониторинга активно используется членами совета. Так, в апреле 2016 г. членами научно-консультативного совета были сформулированы предложения о включении в план пяти отраслей (подотраслей) законодательства, с обоснованием включения в проект плана соответствующих отраслей (подотраслей) законодательства либо группы нормативных правовых актов, мониторинг которых планируется осуществлять:

---

<sup>1</sup> Доклад Законодательного Собрания Нижегородской области 2014 года «О состоянии законодательства Нижегородской области и об основных итогах законотворческой деятельности Законодательного Собрания за 20 лет».

URL: <http://www.zsno.ru/ru/materials/789/213>.

– результаты административной реформы. Административная реформа проводилась в России с 2003 года, но после 2013 года нет документов ни о продолжении работы, ни об итогах реформы (если она завершена);

– непосредственное участие граждан в государственном управлении, в том числе осуществление общественного контроля. Существуют различные формы участия граждан в управлении государством, но их правовое регулирование, практика реализации, эффективность крайне разнородны – необходимо обобщить опыт и устранить препятствия на пути привлечения граждан к управлению государством;

– организация работы по мониторингу правоприменения. Мониторинг правоприменения осуществляется на федеральном уровне с 2011 года, в некоторых субъектах Российской Федерации мониторинг правоприменения был внедрен путем опережающего регулирования, и нередко результативность его выше, важно обобщить положительный опыт;

– осуществление антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Антикоррупционная экспертиза как одна из мер противодействия коррупции внедрена с 2009 года, однако обеспечение принципа обязательности такой экспертизы, осуществление независимой антикоррупционной экспертизы, эффективность данного вида экспертизы нормативного правового материала требуют анализа, выявления типичных проблем и поиска путей их разрешения;

– оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов. Институт оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов настойчиво внедряется в Российской Федерации не только на федеральном уровне, но и в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне, в то же время эффективность данного вида экспертизы нормативного правового материала далеко не очевидна.

Представляется бесполезной для реализации целей мониторинга правоприменения в Российской Федерации активизация участия в его осуществлении институтов гражданского общества, а также законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации. Тем более что участие последних в процедурах планирования и подготовки доклада напрямую предусмотрено ч. 4 Указа Президента Российской Федерации № 657. Для устранения выявленного пробела, на наш взгляд, необходимо расширить раздел V Положения о мониторинге правоприменения в Нижегородской области, который

в настоящее время искусственно сужает полномочия Законодательного Собрания Нижегородской области и, соответственно, функционирующего при нем научно-консультативного совета.

## **АКТЫ МИНИСТЕРСТВА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ В СИСТЕМЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЗОВАНИИ И НАУКЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

### **THE MINISTRY OF EDUCATION ACTS IN THE SYSTEM OF LEGISLATION ON EDUCATION AND SCIENCE OF THE RUSSIAN EMPIRE**

**Зипунникова Н.Н.**, доцент кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук, доцент

#### Аннотация

В статье исследуется роль актов Министерства народного просвещения как весомой структурной части законодательства об образовании и науке Российской империи. Ведомственное нормотворчество по линии этого министерства показано сквозь призму широкой проблемы закона, соотношения закона и указа. Обозначен значительный исследовательский потенциал как формально-юридического познания образования и науки в целом, так и разных аспектов изучения нормотворчества Министерства народного просвещения в частности.

#### Ключевые слова

Министерство народного просвещения, законодательство, указ, распоряжение, образование и наука, идеология.

#### Abstract

The article examines the role of the Ministry of Education acts as an important structural part of the legislation on education and science of the Russian Empire. Departmental rule-making through this ministry is shown through the prism of the general problem of the law, the relation of the law and the decree. We outline a significant research capacity as a formal legal knowledge of education and science in general, and explore various aspects of the Ministry of Education rule-making in particular.

#### Keywords

Ministry of Education, legislation, decree, disposal, education and science, ideologemes.

(1) *Вместо предисловия.* Новые, набирающие популярность ракурсы исследований образования и науки – особых социальных и культурных институций, как может показаться, вытесняют юридическое (историко-правовое в том числе) их познание на второй план. Культурологическая составляющая, формирующая содержание современной постклассической историко-правовой науки, предполагает акцент не на великих событиях и законодательстве, а на социализированном в данной культуре человеке, конструирующем правовые институты

и реализующем их в своей практике и правосознании. Именно таким образом, обобщая широкий пласт гуманитарных исследований, размышляет о «так называемом антропологическом повороте» авторитетный российский правовед<sup>1</sup>. Если при написании истории университетов брать их «уставный образ», то велик риск исказить действительный ход развития: так пишет известная исследовательница из Германии, давно изучающая историю как немецких, так и русских университетов. В отношении последних она прямо замечает, что сосредоточение внимания на университетских уставах «ведет к ложной периодизации»<sup>2</sup>. Разъяснение этого тезиса – «даже основные положения университетских уставов на какое-то время зачастую отменялись отдельными распоряжениями, так что дата новой редакции устава не может служить четкой границей между двумя замкнутыми периодами»<sup>3</sup> – будет кратко прокомментировано позднее. Здесь же важно зафиксировать: «выпячивание формально-юридической стороны», когда «на первый план выходит норма (и подразумеваемое ей единообразие)» (формулировки Труде Маурер) – отнюдь не архаичный способ познания разнообразия (!) исторической и историко-правовой действительности в сфере образования и науки. Юридическое исследование образования и науки в России в XVIII – начале XX в. видится значимым, перспективным и далеко не исчерпанным, несмотря на исследовательскую активность в этом направлении в последние годы. Ответственный редактор большой новаторской работы, давая ей характеристику, отметил, что не все сюжеты нашли в книге достаточное освещение. Как раз юридическая сторона образовательной и научной деятельности была аттестована как частично затронутая<sup>4</sup>. И это ли не основание для исследовательского стимула обращаться к юридическому, историко-правовому познанию образования и науки, учитывая при этом как традиционные подходы, так и новейшие научные разработки?

(2) *Законодательство Российской империи как объект и предмет познания. Структура массива. «Законодательные меры» в отношении*

<sup>1</sup> Честнов И.Л. Состояние методологии правовой науки // Наука теории и истории государства и права в поисках новых методологических решений / отв. ред. А.А. Дорская. СПб., 2012. С. 316.

<sup>2</sup> Маурер Т. Новый подход к социальной истории университетов: коллективная биография профессоров // «Барометры» или «маяки» общества? Избранные статьи по истории русских и немецких университетов. М., 2015. С. 27–28.

<sup>3</sup> Там же. С. 28.

<sup>4</sup> Дмитриев А.Н. Правила реформ (или коллективный «опорный конспект») // Расписание перемен: Очерки истории образовательной и научной политики в Российской империи – СССР (конец 1880-х – 1930-е годы). М., 2012. С. 7.

образования, воспитания, науки, просвещения давно оказывались в центре внимания исследователей. В отечественной науке XIX – начала XX века появилось три главных блока работ, авторы которых осмысливали законодательство в сфере образования и науки. Во-первых, это работы историков, посвященные действиям Российского государства по созданию условий для развития школы и науки, реализации функции государственного управления этой сферой. Ключевой работой в этом блоке, безо всякого сомнения, может быть охарактеризован фундаментальный труд историографа Министерства народного просвещения (МНП) С.В. Рождественского<sup>1</sup>. Во-вторых, это блок работ правоведов-полицистов (административистов), которые во многом под влиянием европейской интеллектуальной традиции рассматривали усилия государства, в том числе по созданию законов, в сфере народного просвещения как составную часть «полиции благосостояния»<sup>2</sup>. И в-третьих, специальные труды юристов, посвященные осмыслению ключевой оси «государство – народное образование», подготовленные А. Окольским и М.Ф. Владимирским-Будановым<sup>3</sup>. Формировались и другие пласты научной литературы, посвященные образованию и науке в указанный период: труды по истории «педагогии», работы по истории отдельных учебных заведений и научных учреждений, включая порой официозные юбилейные издания – но юридические аспекты в них зачастую не выводились на первый план. При характеристике отечественного научного наследия XIX – начала XX века особенно важно заметить, что и историки, и правоведы исходили из неразделенности образовательно-научной сферы, которая к тому моменту исторически не сформировалась<sup>4</sup>. Ключевая категория «просвещение» нашла отражение в номинации профильного ведомства, хотя в ходе подготовки министерской реформы звучали и иные предложения по его названию. В советской науке, помимо соответствующего идеологического

---

<sup>1</sup> См.: Рождественский С.В. Исторический обзор деятельности МНП. 1802–1902. СПб., 1902.

<sup>2</sup> Работы И.Е. Андриевского, А.Я. Антоновича, Н.Х. Бунге, В.Ф. Дерюжинского, В.В. Ивановского, И.Т. Тарасова, П. Шеймина и др.

<sup>3</sup> См.: Окольский А. Об отношении государства к народному образованию. СПб., 1872; Владимирский-Буданов М.Ф. Государство и народное образование в России с XVII в. до учреждения министерств. СПб., 1874; Буданов М.Ф. Государство и народное образование в России XVIII в. Ярославль, 1874. Ч. 1.

<sup>4</sup> См. подробнее: Зипунникова Н.Н., Зипунникова Ю.Н. Просвещение, образование, наука: дифференциация и интеграция (зарисовки об историческом опыте и некоторых возможностях юридического образования) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2015. № 13. URL: <http://ipp.kursksu.ru/pdf/012-002.pdf>

угла зрения, стала закономерно складываться традиция по различению истории школы (как части социальной истории) и истории науки (как интеллектуальной истории). Заметим также, что особый интерес к закону в сфере образования, науки, просвещения был связан с принятием в 1973 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании и развернувшимися дискуссиями вокруг образовательного права и законодательства. Последние были продолжены и в 1990–2000-е гг., определяя и теоретические, и практические основания интереса к истории вопроса. В последние годы намечена тенденция к изучению законодательства об образовании и науке в Российской империи как цельного и сложного пласта законодательства (комплекса норм, идеологических установок, организационно-правовых предписаний). Университетцентричное пространство образования и науки Российской империи, значительная интеллектуальная традиция и новые исследовательские возможности оставляют мало шансов для перспективного изучения законодательства об образовании и законодательства о науке «вразь».

Практическая ориентированность, так требуемая ныне быть обоснованной любым исследователем, осмысления законов об образовании и науке XVIII – начала XX столетия, кроме прочего, кристаллизуется в возможности через этот обширный пласт общеимперского законодательства вновь обратиться к общей проблеме закона в императорской России. С другой стороны, имея в виду статус Министерства народного просвещения как важнейшего идеологического ведомства, перспективно посмотреть на особенности нормотворчества и управления именно в сфере образования и науки.

Количественные характеристики законодательного «образовательно-научного» массива, сформировавшегося в Российской империи, очень внушительны и во многом задают тон исследовательским подходам и приемам при его познании. Помимо нормативно-правовых актов, регулировавших отношения в сфере образования и науки непосредственно, в массив втянуты и условно «непрофильные» документы нормативного содержания, где образовательно-научная тематика затрагивается по касательной (отношения финансового, процессуального, земельного и иного характера). Речь может идти о десятках тысяч узаконений (точная цифра вряд ли может быть названа) разной юридической силы, нормативной нагрузки, адресной направленности, смыслового наполнения. Принципиальной представляется постановка вопроса о структуре массива, который после министерской реформы и деления страны на учебные округа видится четырехзвенным: 1)

высочайше утвержденные нормативно-правовые акты; 2) министерские циркуляры; 3) попечительская документация, в том числе нормативного содержания; 4) локальные акты (Императорской Академии наук, иных научных учреждений, университетов и др.). Как видно, заявленные акты МНП представляют собой узаконения второго уровня. Понятно, что циркуляры издавало не только профильное ведомство, но и другие министерства, имевшие в своей структуре образовательно-научные части. Исторически обусловленная многоведомственность (поначалу связанная с господством профессионально-сословной системы образования, а впоследствии со специализацией знания) никак не теснила ведущего значения Министерства народного просвещения в управлении и нормотворчестве в рассматриваемой сфере. Тем более что со второй половины XIX столетия формировалась устойчивая тенденция по стягиванию разных типов учебных заведений в орбиту влияния и подчинения именно МНП.

(3) *«Проблема закона» и ее влияние на исследование циркуляров МНП.* Исходной, формирующей контуры исследовательского поля для изучения законодательства об образовании и науке, в том числе министерских циркуляров, является без преувеличения застарелая проблема закона. Дело не только в том, что отечественная юридическая доктрина XIX – начала XX века не смогла завершить выработку стройного «учения о законе». Речь идет в первую очередь о самой практике законотворчества, многие особенности которой (как и всех прочих элементов правовой системы) находились под влиянием культурно-исторических, политико-идеологических и иных факторов. Закон (в широком смысле) как источник права приобретал особое значение в условиях абсолютизации власти. Попытка определения понятия закона при отсутствии представительных учреждений оказывалась, по словам Ф. Ф. Кокошкина, «своего рода квадратурой круга». Работа же представительных учреждений в начале прошлого столетия рождала новые грани проблемы закона, включая вопрос о конституции. И не столь многочисленные специальные исследования советской эпохи, и особенно обостренный интерес к теме закона в императорской России, наблюдаемый в юридической и историко-правовой науке последнего времени, вновь показывают, что проблема закона была «вшитой» в ткань формировавшейся правовой культуры, отечественных правовых традиций. Так, в новых исследованиях показывается, что и из доктрины, и из правотворческой практики рассматриваемого периода следует, что закон рассматривался как «родовое обобщающее понятие» (а «не как

правовой акт, имеющий специфические характеристики относительно других законодательных актов»<sup>1</sup>).

Соотношение закона и указа, ставшее главной темой известной работы знаменитого российского правоведа<sup>2</sup>, выступает одним из важнейших ракурсов упомянутой «проблемы закона». Отечественные правоведа пытались решать задачу различения законов и указов, включая высочайшие, используя, кроме прочего, концепцию различения верховного и подчиненного управления. Однако проблема смешения закона и административного распоряжения, в том числе в сфере образования и науки, на практике оказывалась перманентной. Одной из важнейших официальных попыток различения закона и распоряжения следует считать значительные усилия по систематизации имперского законодательства об образовании и науке, предпринимаемые с середины 1860-х годов. Речь идет о проведении хронологической инкорпорации законодательства, начиная с министерской реформы, и об издании многотомных сборников постановлений (СПб., 1864–1904) и распоряжений (СПб., 1866–1907) по МНП. Ключевым критерием (и юридического, и политико-идеологического свойства) в разграничении постановлений и распоряжений выступала подпись императора. Однако обращение к конкретным узаконениям давно показало, что такая дифференциация не была ни строгой, ни устойчивой. К примеру, тартуские исследователи уже значительное время тому назад отмечали, что строгой границы между ними провести невозможно, поскольку вследствие характерной для того времени (речь идет о первой половине XIX столетия) бессистемности можно встретить однородные акты как среди постановлений, так и среди распоряжений<sup>3</sup>. Кейсы смешения высочайших актов и министерских распоряжений, например, в законодательстве об университетах, уже показывались ранее<sup>4</sup>. Проблема обострялась, если речь шла о содержательно значимом (а не техническом) акте профильного ведомства. Такая значимость, как правило, коррелировала с политико-идеологическим контекстом. Думается, что

<sup>1</sup> Михеева И.В. Российские министерства в XIX веке: опыт нормотворчества. М., 2010. С. 29.

<sup>2</sup> См.: Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894.

<sup>3</sup> См.: Грязин И.Н., Танклер Х.Л. Особенности и теоретические проблемы юридического регулирования деятельности университетов России и особенно – Тартуского в первой половине XIX в. // Ученые записки Тартуского государственного университета. 1989. Вып. 868. С. 67.

<sup>4</sup> См.: Зипунникова Н.Н. «Университеты учреждаются для преподавания наук в высшей степени». Российское законодательство об университетах XVIII – начала XX века. Екатеринбург, 2009. С. 63–64.

именно о таких распоряжениях, прежде всего, идет речь в приведенном выше высказывании Т. Маурер, подвергшей сомнению традиционную «поуставную» периодизацию истории российских императорских университетов. Ярким примером является циркулярное предложение профильного ведомства от 20 июля 1863 г., изданное вслед за новым университетскому уставу, с указанием должного содержания разрабатываемых в университетах правил<sup>1</sup>; этот «казус» уже детально разбирался в историографии (по Р.Г. Эймонтовой, это одно из свидетельств «парадоксов автономии»). Важным является указание в циркуляре на единообразие правил и соответствие общим видам правительства при одновременном упоминании возможности университетов при составлении правил «руководствоваться в начертании подробностей местными особенностями и обыкновениями».

(4) *К проблеме направлений и форм нормотворчества профильного ведомства. Виды актов МНП.* Специально исследующая проблему ведомственного нормотворчества в Российской империи И.В. Михеева выделяет такие его направления: правовая регламентация внутриведомственных, внутриаппаратных отношений в системе органов исполнительной власти и между их структурами, внутриорганизационной деятельности министерств; организация министерствами общего руководства подчиненными структурами; управление не подчиненными ведомству субъектами<sup>2</sup>. Фронтальный анализ актов МНП, опубликованных в упомянутых выше сборниках распоряжений свидетельствует, что больше всего циркуляров издано в рамках второго направления (т.е. по линии руководства подчиненными структурами), что представляется закономерным. Иллюстрацией первого выделенного исследовательницей направления может служить циркуляр (точный вид акта установить сложно) от 20 июня 1862 г. «О расширении власти начальников губерний и областей Восточной Сибири по делам учебной части и власти местного учебного начальства Западной Сибири»<sup>3</sup>. Примером актов третьего направления может быть показано циркулярное предложение об училищных чиновниках, занимающих должности и по другим ведомствам, от 12 мая 1810 г.<sup>4</sup>

Исключительная сложность вопроса о формах ведомственного нормотворчества и о разнообразии видов министерских актов со

---

<sup>1</sup> Сборник распоряжений по Министерству народного просвещения. СПб., 1867. Т. 3. Стб. 560–566.

<sup>2</sup> См.: Михеева И.В. Правотворчество министерств Российской империи в XIX – начале XX века. М., 2012. С. 77–79.

<sup>3</sup> Сборник распоряжений по МНП. СПб., 1867. Т. 3. Стб. 500–501.

<sup>4</sup> Сборник распоряжений по МНП. Изд. 2-е. СПб., 1898. Т. 1. Стб. 171.

всей очевидностью проявляется при анализе актов МНП. Поскольку, как справедливо указывают историки права, законодательно не было установлено стройных правил в отношении видов подзаконных актов, трудно определить наверняка, какие предпосылки лежали в основе разнообразия нормотворческой практики. Одно из предположений – влияние (заимствование) тех форм, что предусматривал законодатель для законодательных актов (законов вообще)<sup>1</sup>. В числе обнаруженных видов распоряжений по ведомству МНП – циркуляры и циркулярные предложения, собственно распоряжения, определения, разъяснения, предписания, разрешения, уведомления. Властью министра могли утверждаться правила, инструкции, положения. Иногда вид акта практически невозможно определить: в таком случае на выручку исследователю приходят термины обобщающего свойства – распоряжение, циркуляр. Кроме того, акты могли исходить не только от самого главы ведомства, но и от иных единоличных руководителей (товарищ министра) и коллегиальных структурных подразделений (Главное правление училищ, Департамент народного просвещения, Совет министра народного просвещения).

(5) *Роль актов МНП в легитимации идеологем.* Такая постановка проблемы видится исключительно перспективной. Вопрос об идеологемах в целом для историко-правовой науки вряд ли может характеризоваться как изученный, соответственно в механизмах легитимации идеологем, идеологических формул и клише еще предстоит разбираться. Именно идеологическая функция справедливо характеризуется как важнейшая функция ведомства<sup>2</sup>. И понятно, что некоторые формулы были сконструированы именно в недрах профильного ведомства (триединая формула графа Уварова, «сердечное попечение о студентах» и др.). В их числе и некая идеальная конструкция «истинного просвещения», которую предъявил в своей речи в сентябре 1824 г. по случаю собрания Главного правления училищ новый министр А.С. Шишков<sup>3</sup>. Главное правление училищ своим определением оформило тиражирование речи министра (600 экземпляров) для рассылки по учебным заведениям. Кроме того, она была опубликована в Записках Департамента народного просвещения – издании, ставшем прообразом Журнала МНП.

(6) *Вместо заключения.* Особая роль актов МНП в системе законодательства об образовании и науке связана с рядом факторов. Но особо

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Михеева И.В. Указ. соч. С. 113.

<sup>2</sup> Министерская система в Российской империи: к 200-летию министерств в России. М., 2007. С. 773.

<sup>3</sup> Сборник распоряжений по МНП. Изд. 2-е. СПб., 1898. Т. 1. Стб. 527–530.

следует выделить обширнейшую сферу влияния ведомства, определенную еще Манифестом об учреждении министерств 1802 г.: разные типы учебных заведений и научных учреждений, типографии, музеи, библиотеки, периодические издания, цензура. Несмотря на последующие коррективы, профильное ведомство сохраняло отнюдь не периферийные позиции в проведении внутренней политики государства, а его акты – значительный (порой повышенный) статус в «образовательно-научном» законодательстве Российской империи.

Список литературы:

1. Речь министра народного просвещения по случаю собрания членов Главного правления училищ к предварительному совещанию по делам министерства от 11 сентября 1824 г. // Сборник распоряжений по МНП. Изд. 2-е. СПб., 1898. Т. 1. Стб. 527–530.
2. Циркуляр от 20 июня 1862 г. «О расширении власти начальников губерний и областей Восточной Сибири по делам учебной части и власти местного учебного начальства Западной Сибири» // Сборник распоряжений по МНП. СПб., 1867. Т. 3. Стб. 500–501.
3. Циркулярное предложение об училищных чиновниках, занимающих должности и по другим ведомствам от 12 мая 1810 г. // Сборник распоряжений по МНП. Изд. 2-е. СПб., 1898. Т. 1. Стб. 171.
4. Циркулярное предложение по поводу введения в действие нового Общего устава университетов от 20 июля 1863 г. // Сборник распоряжений по МНП. СПб., 1867. Т. 3. Стб. 560–566.
5. Владимирский-Буданов М.Ф. Государство и народное образование в России с XVII в. до учреждения министерств. СПб., 1874. 142 с.
6. Владимирский-Буданов М.Ф. Государство и народное образование в России XVIII в. Ярославль, 1874. Ч. 1. 325 с.
7. Грязин И.Н., Танклер Х.Л. Особенности и теоретические проблемы юридического регулирования деятельности университетов России и особенно – Тартуского в первой половине XIX в. // Ученые записки Тартуского государственного университета. 1989. Вып. 868. С. 57–77.
8. Дмитриев А.Н. Правила реформ (или коллективный «опорный конспект») // Описание перемен: Очерки истории образовательной и научной политики в Российской империи – СССР (конец 1880-х – 1930-е годы). М., 2012. С. 5–8.
9. Зипунникова Н.Н. «Университеты учреждаются для преподавания наук в высшей степени». Российское законодательство об университетах XVIII – начала XX века. Екатеринбург, 2009. 440 с.
10. Зипунникова Н.Н., Зипунникова Ю.Н. Просвещение, образование, наука: дифференциация и интеграция (зарисовки об историческом опыте и некоторых возможностях юридического образования) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2015. № 13. URL: <http://ipp.kursksu.ru/pdf/012-002.pdf>
11. Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894. 408 с.

12. Маурер Т. Новый подход к социальной истории университетов: коллективная биография профессоров // «Барометры» или «маяки» общества? Избранные статьи по истории русских и немецких университетов. М., 2015. С. 19–47.
13. Министерская система в Российской империи: к 200-летию министерств в России. М., 2007. 920 с.
14. Михеева И.В. Правотворчество министерств Российской империи в XIX – начале XX века. М., 2012. 388 с.
15. Михеева И.В. Российские министерства в XIX веке: опыт нормотворчества. М., 2010. 192 с.
16. Окольский А. Об отношении государства к народному образованию. СПб., 1872. 626 с.
17. Рождественский С.В. Исторический обзор деятельности МНП. 1802–1902. СПб., 1902. 785 с.
18. Честнов И.Л. Состояние методологии правовой науки // Наука теории и истории государства и права в поисках новых методологических решений / отв. ред. А.А. Дорская. СПб., 2012. С. 311–335.

## **ПРАВО НА ПОДАЧУ ВОЗРАЖЕНИЙ НА ПРИНЕСЕННЫЕ АПЕЛЛЯЦИОННЫЕ ЖАЛОБУ, ПРЕДСТАВЛЕНИЕ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

### **THE RIGHT TO RAISE AN OBJECTION ON APPEAL IN CRIMINAL PROCEEDING: PROBLEMS OF REALIZATION**

**Калякин О.А.**, доцент юридического факультета Приднестровского государственного университета им. Т.Г. Шевченко, кандидат юридических наук

#### Аннотация

Важнейшим правом лиц, участвующих в апелляционном производстве и не являющихся инициаторами подачи апелляционных жалобы, представления, является право на подачу возражения на принесенные апелляционные жалобу, представление, однако уголовно-процессуальный закон не содержит полного механизма его реализации на практике.

#### Ключевые слова

Право на подачу возражений на принесенные апелляционные жалобу, представление.

#### Annotation

The most important right of persons, who take part in appeal proceedings and are not initiators of raising an objection on appeal, is the right to raise an objection on appeal, but law of criminal procedure doesn't contain the full mechanism of its realization on practice.

#### Key words

The right to raise an objection on appeal.

По мнению В.П. Божьева, именно при производстве в судах апелляционной (и первой) инстанции и проявляется в большей мере состязательность сторон в уголовном процессе современной России<sup>1</sup>. Вследствие этого все участники уголовного судопроизводства в суде

<sup>1</sup> Божьев В.П. Избранные труды. М., 2010. С. 302.

апелляционной инстанции должны наделяться равным объемом процессуальных прав и обязанностей, а также иметь равные возможности для их реализации.

Вместе с тем, если объем процессуальных прав лиц, являющихся инициаторами подачи апелляционных жалобы, представления (апелляторов), уже подробно рассмотрен в юридической литературе<sup>1</sup>, то что касается прав лиц, не являющихся инициаторами подачи апелляционных жалобы, представления, этот вопрос освещен не достаточно.

К числу правомочий участников процесса в том случае, если не они являются инициаторами пересмотра не вступившего в законную силу решения суда, относятся: право быть извещенным о принесении апелляционной жалобы, протесте на постановленное судебное решение (ст. 389.7 УПК); право быть ознакомленным с содержанием апелляционных жалоб и представлений (вытекает из ст. 389.7 УПК); право подавать возражения на апелляционные представления, жалобы (ст. 389.7 УПК РФ), право участвовать в судебном заседании суда апелляционной инстанции (ст. 389.12 УПК РФ); право заявлять ходатайства о дополнении судебного следствия (ч. 9 ст. 389.13 УПК); право участвовать в прениях сторон (ст. 389.14 УПК РФ), право обжаловать решение суда апелляционной инстанции (ст. 389.35 УПК РФ).

Среди указанных правомочий наиболее важным является право подавать возражения на апелляционные представления, жалобы.

Во-первых, уголовно-процессуальный закон рассматривает возражения лиц, указанных в ст. 389.1 УПК, на принесенные апелляционные жалобу, представление в качестве важнейшего средства защиты их прав и законных интересов, что вытекает из обязанности суда известить указанных лиц о принесенных жалобе, представлении и ознакомить с их содержанием (ст. 389.7 УПК).

Во-вторых, возражения лиц, указанных в ст. 389.1 УПК, на принесенные апелляционные жалобу, представление содержат в себе не только оценку доводов апелляционных жалобы, представления с точки зрения их законности и обоснованности, но и в целом положительную правовую оценку справедливости приговора или иного решения, постановленного судом первой инстанции и являющегося объектом апелляционного обжалования. Любая предусмотренная законом оценка приговора или иного судебного решения, являющихся прежде всего актами судебной власти, придает авторитетности и процессуального значения документу, содержащему подобную правовую оценку.

---

<sup>1</sup> См.: Апелляция в уголовном судопроизводстве: научно-практическое пособие / под общ. ред. В.В. Ершова. М., 2013. С. 63–101.

В-третьих, согласно уголовно-процессуальному закону, при рассмотрении уголовных дел судом апелляционной инстанции возражения лиц, указанных в ст. 389.1 УПК, на принесенные апелляционные жалобы, представление, рассматриваются наравне с апелляционными жалобами, представлениями (ч. 3 и 4 ст. 389.13 УПК).

Несмотря на это, на наш взгляд, многие вопросы, связанные с реализацией права на подачу возражения на принесенные апелляционные жалобы, представление, до сих пор не урегулированы действующим законодательством.

Прежде всего, нет четкого представления о последствиях расширительного подхода к установлению перечня лиц, имеющих право на подачу возражений на принесенные апелляционные жалобы, представление. Как известно, в соответствии со ст. 389.7 УПК к таковым закон относит всех лиц, перечисленных в ст. 389.1 УПК, если жалоба или представление затрагивают их интересы. Вместе с тем в соответствии с п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 ноября 2012 г. № 26 «О применении норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции»<sup>1</sup> (с изменениями, внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 54<sup>2</sup>) утвержден расширенный перечень лиц, имеющих право на подачу апелляционных жалоб, представления. Следовательно, исходя из нормы ст. 389.7 УПК, возражения на принесенные апелляционные жалобы, представление может подать широкий круг лиц, если обжалуемое судебное решение затрагивает их права и законные интересы. В связи с этим возникает вопрос: насколько реально в условиях делопроизводства современных судов первой инстанции, включая мировых судей, надлежащим образом известить всех заинтересованных лиц в поступлении апелляционных жалоб, представления на судебное решение с разъяснением права на подачу возражения? При этом установление факта отсутствия надлежащим образом оформленного извещения указанных в законе лиц о поступлении апелляционных жалоб, представления обязывает суд апелляционной инстанции возвратить уголовное дело в суд первой инстанции для устранения этого обстоятельства (отсутствия надлежащим образом оформленного извещения всех заинтересованных лиц о поступлении апелляционных жалоб, представления), препятствующего рассмотрению данного уголовного дела в суде апелляционной инстанции (ч. 3 ст. 389.11 УПК).

<sup>1</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 1. С. 2–7.

<sup>2</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 2. С. 13–15.

Далее, закон не устанавливает сроки подачи возражения, установив только общий срок апелляционного обжалования – 10 суток со дня постановления приговора или вынесения иного решения суда (ч. 1 ст. 389.4), по истечении которого суд, постановивший приговор или вынесший иное обжалуемое решение, направляет уголовное дело с принесенными апелляционной жалобой, представлением и возражениями на них в суд апелляционной инстанции (ч. 2 ст. 389.8 УПК). Таким образом, закон предусматривает неравные условия реализации своих прав участников уголовного судопроизводства в зависимости от того, являются они инициаторами апелляционного обжалования или принесенные апелляционные жалоба, представление затрагивают их права и законные интересы. Данный подход нарушает принцип состязательности сторон и нуждается в коррекции.

Еще один вопрос связан с реальностью выполнения на практике судом, постановившим приговор или вынесшим иное обжалуемое судебное решение, возложенной на него ст. 389.7 УПК обязанности направить в адрес заинтересованных лиц не только копии жалобы, представления, но и возражений на них. Представляется, что недостаточная урегулированность в законе этой обязанности суда не способствует надлежащему исполнению им своих процессуальных обязанностей.

Также остается неурегулированным вопрос о возможности подачи возражения на дополнительные апелляционные жалобу, представление. Это также не соответствует принципу равенства сторон в апелляционной инстанции.

Кроме того, уголовно-процессуальный закон не содержит требований ни к форме, ни к содержанию возражений лиц, указанных в ст. 389.1 УПК, на принесенные апелляционные жалобу, представление, а также не предоставляет лицу, из указанных в ст. 389.1 УПК, при представлении возражений на принесенные апелляционные жалобу, представление права предоставлять какие-либо доказательства, дополнительные материалы (это вытекает из ч. 4 ст. 389.13 УПК).

Устранение указанных недостатков будет способствовать как действительной реализации принципа состязательности сторон при производстве в судах апелляционной инстанции, так и достижению назначения уголовного судопроизводства, закрепленного ст. 6 УПК.

Список литературы:

1. Божьев В.П. Избранные труды. М., 2010. 716 с.
2. Апелляция в уголовном судопроизводстве: научно-практическое пособие / под общ. ред. В.В. Ершова. М., 2013. С. 63–101.

## ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРАКТА ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

### SPECIAL FEATURES OF A GOVERNMENT CONTRACT

**Клепоносова М.В.**, доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист РФ

**Мурзаков С.И.**, доцент кафедры уголовного права и уголовного процесса факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, доцент

#### Аннотация

Статья посвящена анализу особенностей государственного контракта для обеспечения государственных нужд. Особое внимание уделено понятию и характеристике государственного контракта как одного из видов гражданско-правовых договоров, выявлены обязательные условия государственных контрактов.

#### Ключевые слова

Контрактная система, государственные закупки, государственный контракт, гражданско-правовой договор.

#### Abstract

This paper analyzes some characteristics of a government contract serving for state needs. Particular attention is paid to the concept and characteristics of the state contract as one of the types of civil contracts. The statutory conditions of the state contract have been revealed.

#### Keywords

Contract system, state procurements, government contract, civil law contract.

Особенности государственных контрактов связаны с целью исключения возможности возникновения коррупциогенных факторов, контролем за целевым и эффективным использованием бюджетных средств при закупке товаров, работ, услуг, а также использованием института государственных закупок как средства развития различных сфер экономики страны.

В настоящее время в Российской Федерации сложился комплексный подход к правовому регулированию отношений, связанных с заключением и исполнением государственных контрактов для обеспечения государственных нужд: данные правоотношения урегулированы как нормами частного права (гражданского), так и нормами публично-го права (административного, бюджетного).

Даже исследователи, которые разделяют точку зрения о гражданско-правовой юридической природе государственного контракта, по-разному подходят к вопросу о его особенностях, отличающих государственный контракт от гражданско-правового договора.

Некоторые исследователи, рассматривающие государственный контракт с точки зрения его публично-правовой природы как административно-правовой акт, который лежит в основе административного механизма регулирования государственного заказа<sup>1</sup>, считают, что нормы административного права имеют главенствующее положение по отношению к гражданско-правовым нормам, регуливающим отношения на стадии размещения и исполнения государственного заказа<sup>2</sup>.

Основным источником, содержащим нормы частного права, является Гражданский Кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ). В нем содержатся понятие, порядок заключения и исполнения государственных контрактов на поставку товаров и выполнение подрядных работ для государственных нужд. Однако сфера заключения государственных контрактов значительно шире указанной в ГК РФ. Необходимо отметить, что последние изменения в ГК РФ относительно государственных закупок вносились в 2008 году, при условии вступления в силу с 01 января 2014 года закона, регулирующего отношения в сфере закупок для обеспечения государственных нужд.

В Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации содержатся нормы об административной ответственности за правонарушения в сфере государственных закупок (статьи 7.29–7.32.3).

Бюджетное законодательство содержит правила ведения реестра закупок, порядок возникновения расходных обязательств в связи с заключением контракта, правила санкционирования оплаты денежных обязательств по государственным контрактам.

К числу специальных законов, регламентирующих порядок заключения и исполнения контрактов для обеспечения государственных нужд, относится, во-первых, Федеральный закон от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ). Данный закон устанавливает единые требования к планированию закупок, порядок определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в целях заключения государственного контракта, определяет особенности заключения и исполнения контракта, содержит сведения по проведению мониторинга и аудита закупок. Отметим также, что с момента его принятия в данный закон вносились изменения

---

<sup>1</sup> См.: Кикавец В.В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 11.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров А.С. Институт государственного и муниципального заказа в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 10.

более 10 раз, хотя действует закон всего немногим более двух лет. Во-вторых, Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ), определяющий организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе при заключении государственных контрактов.

Также в целях реализации Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ принимаются подзаконные нормативные акты: указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, акты федеральных органов исполнительной власти, регулирующих отдельные сферы отношений в сфере государственных закупок.

В связи с тем, что законодательство, регулирующее отношения в сфере государственных закупок, претерпело серьезные изменения в 2014 году, регулярно выпускаются разъяснения Министерства экономического развития Российской Федерации, Федерального казначейства Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации относительно применения норм законодательства, которые уточняют порядок заключения и исполнения государственных контрактов.

На наш взгляд, следует согласиться с теми авторами, которые считают, что, несмотря на гражданско-правовую юридическую природу, государственный контракт имеет ряд значительных особенностей, не позволяющих полностью отождествлять его с гражданско-правовым договором.

Понятие государственного контракта в настоящее время закреплено в статье 3 Закона № 44-ФЗ, в соответствии с которым государственный контракт – это договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации государственным заказчиком для обеспечения государственных нужд.

Данное понятие является общим, поэтому для более глубокого изучения данного термина рассмотрим признаки, отличающие государственный контракт от гражданско-правового договора.

Исходя из анализа действующего законодательства, можно утверждать, что к основным особенностям, отличающим государственный контракт от гражданско-правового договора, можно отнести: 1) особый субъектный состав в лице государственных заказчиков; 2) наличие цели, заключающейся в удовлетворении нужд Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также иных заказчиков; 3) особый порядок заключения государственного контракта; 4) источники финансирования государственного контракта; 5) форма государственного контракта.

1. Одной из сторон государственного контракта обязательно является государственный заказчик. В соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе к государственным заказчикам относятся действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки:

- государственные органы (в том числе орган государственной власти);
- государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»;
- орган управления государственным внебюджетным фондом;
- государственное казенное учреждение.

2. Цель заключения государственного контракта – это обеспечение государственных нужд. Под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ.

3. Особый порядок заключения государственного контракта. Закупка товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд может быть осуществлена путем использования конкурентных способов определения поставщика, таких как открытый конкурс, электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений, или путем закупки у единственного поставщика. Кроме этого предусмотрена возможность проведения совместных закупок или централизованных в целях заключения государственных контрактов.

Несмотря на декларируемое предпочтение такому конкурентному способу, как открытый конкурс, позволяющему выбирать не только наиболее дешевый (как в случае с аукционом, проведением запроса котировок), но и качественный объект закупки, существует большое

количество других случаев, когда заказчик не может провести конкурс, т. е. в действительности открытый конкурс – не основной способ определения поставщика (исполнителя, подрядчика).

В целях определения единых требований к трактовке положений закона целесообразно при принятии пакета поправок к 44-ФЗ закрепить норму, в которой была бы установлена возможность проведения закупок с помощью открытого конкурса во всех случаях, за исключением закрытых процедур, как это сделано, например, в Положении о закупках ГК по атомной энергии «Росатом» (по 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г.). Данное нововведение позволит устранить неопределённость в законе, а именно при выборе способа закупки в случаях, когда Заказчик не всегда точно уверен, что верно трактует законодательство о закупках. К тому же использование такой процедуры, как открытый конкурс, позволит закупать товары, работы и услуги не только по наиболее низкой цене, но и с наилучшими для заказчика свойствами и характеристиками.

Дополнительно следует отметить, что требования по порядку заключения государственных контрактов в силу специфики некоторых правоотношений не распространяются на заключение государственных контрактами заказчиками государственных контрактов, предметом которых являются: во-первых, оказание услуг международными финансовыми организациями, созданными в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, а также международными финансовыми организациями, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры; во-вторых, закупка товаров, работ, услуг для обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите, в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 года № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и Федеральным законом от 20 апреля 1995 года № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»; в-третьих, закупка драгоценных металлов и драгоценных камней для пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации; в-четвертых, назначение адвоката органом дознания, органом предварительного следствия, судом для участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации либо судом для участия в качестве представителя в гражданском судопроизводстве в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации;

в-пятых, привлечение адвоката к оказанию гражданам юридической помощи бесплатно в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»; в-шестых, закупка товаров, работ, услуг участковыми избирательными комиссиями, территориальными избирательными комиссиями, в том числе при возложении на них полномочий иной избирательной комиссии, окружными избирательными комиссиями, избирательными комиссиями муниципальных образований (за исключением избирательных комиссий муниципальных образований, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации) во исполнение полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах.

4. Источниками финансирования государственных контрактов являются средства федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и внебюджетных источников финансирования.

5. Форма государственного контракта. Государственный контракт представляет собой гражданско-правовой договор, к которому применяются нормы Гражданского кодекса РФ, в том числе общие положения гл. 9 ГК РФ о сделках. В силу п. 1 ст. 161 ГК РФ государственный контракт должен заключаться в простой письменной форме. В большинстве случаев государственный контракт составляется в форме единого документа, подписанного сторонами. В случае проведения электронного аукциона контракт заключается в форме электронного документа, подписанного усиленной электронной подписью каждой из сторон.

На основании ч. 15 ст. 34 Закона № 44-ФЗ при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) допускается заключать контракт в любой форме, предусмотренной Гражданским кодексом РФ для совершения сделок.

Таким образом, рассмотрев основные источники формирования правового регулирования контрактных отношений, понятие, основные характеристики, способы заключения контракта, можно сформулировать более точное и ёмкое определение государственного контракта: это гражданско-правовой договор, заключенный от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации государственным заказчиком, с использованием конкурентных способов определения поставщика или у единственного поставщика, устанавливающий взаимные права и обязанности для сторон контракта и направленный на закупку товаров, работ, услуг в целях обеспечения государственных нужд.

В отношении юридической природы государственного контракта можно считать, что такой контракт является возмездным, двусторонним

и консенсуальным. Каких-либо принципиальных разночтений по данному вопросу в научной юридической литературе не существует.

Рассмотрев понятие и признаки государственного контракта, перейдем к другому важному элементу – обязательным условиям государственного контракта.

1. Обязательным условием контракта является указание в тексте контракта, что цена государственного контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта. Из данного правила существует исключения, при которых в документации о закупке и проекте контракта указываются формула цены и максимальное значение цены контракта.<sup>1</sup>

2. Вторым обязательным составляющим элементом государственного контракта является указание на невозможность изменения условий государственного контракта, за исключением случаев, предусмотренных статьями 34 и 95 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ .

3. Третьим обязательным условием государственного контракта является установление в контракте меры ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

4. Условие о порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги.

В контракте необходимо указать, в какой форме будет осуществляться оплата (наличный или безналичный расчет), предусмотрена ли выплата аванса, а также отразить размер аванса, срок и порядок его выплаты, срок и порядок оплаты поставленного товара (выполненных работ, оказанных услуг): поэтапная оплата, оплата в один этап и т.д.

5. Условие о порядке и сроках приемки поставленного товара, выполненной работы (ее результатов) или оказанной услуги.

Контракт должен содержать порядок определения заказчиком соответствия поставляемого товара (выполненной работы, оказанной услуги) условиям контракта по количеству (объему), комплектности и иным показателям, предусмотренным условиями контракта. Также необходимо отразить в контракте порядок оформления результатов приемки товара (работ, услуг). Эти результаты могут оформляться товарными накладными, актами сдачи-приемки поставленного товара (выполненных работ, оказанных услуг) и иными документами<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 13.01.2014 № 19 «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта» // СЗ. РФ. 2014. № 3. Ст. 288

<sup>2</sup> Гапанович А.В. Пределы реализации и ограничения принципа свободы договора

6. Требование предоставить обеспечение исполнения контракта.

При закупке у единственного поставщика на сумму не более 100 тыс. руб. и в ряде других перечисленных в ч. 2 ст. 96 Закона № 44-ФЗ случаев заказчик вправе не требовать предоставить обеспечение. В частности, это возможно, если проект контракта содержит условие о банковском сопровождении, а также в случаях, когда участниками конкурса, электронного аукциона, запроса предложений являются только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации.

Кроме того, есть условия, которые должны быть отражены в контракте только в определенных случаях:

1) о графике исполнения контракта в случае, если он заключается на срок более трех лет и его цена превышает 100 млн. руб.;

2) об уменьшении суммы, подлежащей уплате физическому лицу, на размер налоговых платежей, которые связаны с оплатой контракта, если он заключается с физическим лицом, за исключением индивидуального предпринимателя или иного лица, занимающегося частной практикой;

3) дополнительные условия, решение о включении в контракт которых принято Правительством РФ в отношении конкретной закупки;

4) об обязанности поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставить информацию о всех соисполнителях, субподрядчиках, с которыми им заключен договор или договоры, цена которого или общая цена которых составляет более чем 10% цены контракта;

5) об ответственности поставщика (подрядчика, исполнителя) за непредоставление информации о соисполнителях и субподрядчиках в виде пени в размере 1/300 ставки рефинансирования Банка России на дату уплаты пени от цены договора, заключенного с соисполнителем (субподрядчиком) за каждый день просрочки;

6) о банковском сопровождении контракта в случаях, предусмотренных ст. 35 Закона № 44-ФЗ;

7) о продаже лесных насаждений для заготовки древесины, если контракт заключается на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов в соответствии со ст. 19 Лесного кодекса РФ.

Невключение вышеуказанных обязательных условий в государственные контракты может послужить причиной подачи участником закупки жалобы в контрольный орган в сфере закупок на положения

---

в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок // Юрист. 2015. № 4. С. 27–31.

документации о закупке, и, как следствие, приостановление процедуры определения поставщика или отмена процедуры.<sup>1</sup>

Также государственные заказчики могут столкнуться с проблемами на этапе исполнения: например, отсутствие в государственном контракте условий, устанавливающих ответственность сторон за ненадлежащее исполнение обязательств по контракту, является основанием для отказа во взыскании пеней с поставщика при подаче искового заявления в суд.<sup>2</sup>

Список литературы:

1. Гапанович А.В. Пределы реализации и ограничения принципа свободы договора в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок // Юрист. 2015. № 4. С. 27–31.

### **ВЛАСТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ, РЕАЛИЗУЕМЫЕ В РАМКАХ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА**

#### **THE POWERS OF AUTHORITY OF THE RUSSIAN POLICE, IMPLEMENTED UNDER THE SUPERVISION ACTIVITY IN THE SECOND HALF OF THE XIX CENTURY**

**Колодеев Е.П.**, заместитель начальника кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент

##### Аннотация

Статья посвящена институту полицейского надзора в Российской империи во второй половине XIX века. Особое внимание уделяется властным полномочиям полиции в ее правовых отношениях с поднадзорными.

##### Ключевые слова

Полиция, полицейский надзор, властные полномочия, Российская империя, поднадзорный.

##### Abstract

Article is devoted to institute of police supervision in the Russian Empire in the second half of the XIX century. The special attention is paid to powers of authority of police in its legal relations with persons under surveillance.

##### Keywords

Police, police supervision, powers of authority, Russian Empire, person under surveillance.

Современные правоведы под властью понимают социальные отношения, проявляющиеся в возможности и праве одного субъекта или группы принимать решения, приобретающие обязательный характер

<sup>1</sup> Решение ФАС России от 26.03.2015 по делу № К-232/15 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30.03.2015 № Ф03-946/2015 по делу № А51-26873/2014 // СПС «Консультант Плюс».

для другого субъекта или группы<sup>1</sup>. Властные полномочия – это обеспеченные законом ориентирующие требования уполномоченных субъектов определенного поведения и действий, обращенные к гражданам и юридическим лицам<sup>2</sup>.

Как в современной России, так и в Российской империи во второй половине XIX века особым субъектом, наделенным значительными властными полномочиями, являлась полиция. Закрепление в правовых актах различных властных полномочий полиции происходит с начала ее существования в России<sup>3</sup>. Однако направление деятельности полиции, связанное с надзором за поведением отдельных лиц, выпало из правового поля государства вплоть до второй половины XIX века. Впервые на законодательном уровне властные полномочия государственных органов, реализуемые в рамках полицейского надзора, были прописаны в Правилах о полицейском надзоре 1867 года<sup>4</sup>.

Перечень конкретных властных полномочий полиции зависел от правового основания установления полицейского надзора. К таковым основаниям относились: приговоры военных и гражданских судов; административные распоряжения властей губерний и уездов; распоряжения властей империи над уроженцами определенной губернии, высылаемыми на определенные места жительства; распоряжения губернаторов; правительственные распоряжения.

Надзор, установленный по приговору военного суда, осуществлялся в двух случаях. Во-первых, в отношении военнослужащих, совершивших преступление. Во-вторых, в отношении представителей иных социальных групп, совершивших преступление против военнослужащего, либо против военной службы. Властные полномочия полиции при реализации надзора, установленного по приговору военного суда, в Правилах о полицейском надзоре 1867 года детально не прописывались.

Надзор, устанавливаемый по приговору гражданского суда, в основном являлся карательной мерой<sup>5</sup>. Его цель заключалась в преду-

---

<sup>1</sup> Большая юридическая энциклопедия / В.В. Аванесян, С.В. Андреева, Е.В. Белякова; отв. ред. Н. Дубенюк. М., 2005. С. 93.

<sup>2</sup> Властное полномочие // Большой юридический словарь. URL: [http://jurisprudence.academic.ru/8049/Властное\\_полномочие](http://jurisprudence.academic.ru/8049/Властное_полномочие) (дата обращения 16.06.2016).

<sup>3</sup> См.: Колодеев Е.П. Контрольно-надзорная деятельность полиции (милиции) России в XVIII – начале XXI веков. Чебоксары, 2013. С. 22–54.

<sup>4</sup> Берг Ф.Ф. Правила о полицейском надзоре. Б.м., 12 мая 1867 года. 16 с.

<sup>5</sup> Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. СПб., 1897. Т. XX. С. 434.

преждении совершения преступлений лицом, уже наказанным. Надзор применялся в качестве дополнительной к наказанию меры. В приговоре гражданского суда, кроме прочего, прописывались ограничения в свободе выбора места жительства, выражающиеся или в запрещении поднадзорному проживать в определенных местах (например, в столице или большом городе), или в назначении ему конкретного места жительства (надзор представлял собой вид ссылки). Здесь же назначалось ограничение права передвижения из выбранной поднадзорным или назначенной ему местности. В данном случае властные полномочия полиции реализовывались при контроле полицейскими чиновниками выполнения поднадзорным ограничений и запретов, установленных судом.

В случае если в приговоре суда не указывалось конкретное место жительства, а лишь прописывался запрет проживать, например, в столице, поднадзорный мог избежать ограничений, связанных с установлением надзора в месте его будущего жительства, если сам не сообщал в полицейский орган об установлении в отношении него надзора. Зачастую по прибытии к месту надзора в отношении поднадзорного применялись иные, более жесткие меры ограничений, которые не были прописаны в приговоре, но были четко регламентированы Правилами о полицейском надзоре. В таких случаях со стороны полицейских чиновников часто допускался произвол и превышение властных полномочий. Зная о таких злоупотреблениях со стороны полиции, а также несовершенстве взаимодействия судебной и полицейской системы, поднадзорные по прибытии к новому месту жительства не стремились лично извещать полицейские органы об установлении в отношении них надзора.

Любопытно, что полиция не обязана была уведомлять высшую имперскую власть об установлении надзора на основании административных распоряжений властей губерний и уездов, а также распоряжений губернаторов.

В других случаях, когда надзор устанавливался по распоряжениям центральных органов власти Российской империи над уроженцами определенной губернии, высылаемыми на определенные места жительства, а также на основании иных правительственных распоряжений, полиция обязана была уведомлять чиновников, установивших надзор, о его последующей реализации и прекращении. При этом существовало три категории поднадзорных, в отношении которых издавались правительственные распоряжения: 1) лица, возвращенные из ссылки для водворения их на определенные места жительства; 2) политические

выходцы, возвратившиеся из-за границы и водворенные на определенные места жительства; 3) лица, бывшие в мятежных бандах.

Властные полномочия полиции ограничивались сроком надзора, который в основном начинал исчисляться с момента объявления поднадзорному распоряжения о надзоре. Иногда в распоряжении указывался конкретный срок начала надзора. Данная особенность длительное время приводила к различной интерпретации сроков начала надзора полицейскими чиновниками различных губерний. В связи с неопределенностью начала исчисления сроков надзора, Циркулярами Министерства внутренних дел по Департаменту полиции от 31 января 1908 года № 85210 и 9 марта 1913 года № 54163 вводились уточнения: «Министерство признало необходимым, чтобы впредь срок этот для всех подчиняемых надзору полиции в порядке статьи 34 Положения об охране исчислялся со дня утверждения постановления Особого Совещания господином Министром Внутренних Дел, о чем будет указываться в сообщениях Департамента Полиции в каждом отдельном случае. Лицам, скрывшимся из под надзора полиции, по подчинению их уже таковому надзору, время проведения в бегах, независимо от того, были ли они затем задержаны или возвратились добровольно, не должно быть засчитываемо им в срок высылки и гласного надзора полиции, каковой срок каждый поднадзорный обязан отбыть полностью»<sup>1</sup>.

Особенности властных полномочий полиции, реализуемых в рамках надзорной деятельности, зависели от конкретных ограничений прав и свобод, установленных в отношении поднадзорного. Одно из самых распространенных ограничений было связано с необходимостью поднадзорного проживать в строго определенных полицией местах жительства и запрете на самостоятельное без разрешения полиции покидание места жительства. В связи с этим ограничением, полицейские чиновники в любое время суток могли проверить места жительства поднадзорных, находятся ли состоящие под надзором дома. У данной категории лиц нижние чины полиции по распоряжению своего начальства имели право производить обыски. Некоторые его особенности описывались в статье 67 Инструкции начальникам земской стражи: «По некоторым важнейшим уголовным делам, как то: убийству, разбою, грабежу, подделке фальшивых денег и по всем без изъятия политическим, начальник земской стражи, по собственному усмотрению или по поручению Уездного начальника, делает предварительные дознания и обыски, приступая к последним не иначе, как в присутствии

---

<sup>1</sup> Люкевич П.М. Полицейский надзор. Руководство по осуществлению подследственного, судебного и административного надзоров. Ломжа, 1913. С. 43–44.

подлежащего бургомистра и понятых из местных оседлых жителей. В таких случаях он составляет о результатах всего обнаруженного им протокол, за общей подписью с другими участвовавшими в дознании или обыске лицами и представляет таковой к уездному Начальнику, со всеми принадлежащими к делу бумагами и вещественными доказательствами, собранными к изобличению обвиняемого»<sup>1</sup>.

Интересно, что статья 30 Инструкции земским стражникам предусматривала пределы властных полномочий полицейских чиновников. Она предписывала: «Домовые обыски производятся стражниками не иначе, как по распоряжению своего начальства. Собственной властью они приступают к обыску только в самых крайних неизбежных случаях, при преследовании важных преступников. При обыске всегда должны находиться кто либо из лиц местного волостного или сельского управления и несколько оседлых жителей. О найденном при обыске составляется протокол по прилагаемой форме, за подписью участвовавших в обыске лиц и представляется по принадлежности <...> Стражники малограмотные приглашают к составлению протокола бургомистра, председателя совета волости или волостного писаря и подписывают таковой по прочтении и удостоверения, что в нем все записано правильно»<sup>2</sup>.

На протяжении всего срока полицейского надзора лица, состоящие под обыкновенным надзором, обязаны были являться к старшему стражнику своего участка раз в две недели или в уездное управление и управление частных приставов раз в месяц. Каждый раз при явке поднадзорные собственноручно расписывались в специально заведенных в отношении них книгах. В случае нарушения данной обязанности к поднадзорным применялись более строгие меры воздействия. Лица, состоящие под обыкновенным надзором, переводились в категорию лиц, находящихся под строгим надзором. По усмотрению уездного начальника или полицейского пристава увеличивалось количество явок. Лица, занятые трудовой деятельностью, а также женщины могли быть освобождены от таких явок.

Следующим ограничением прав и свобод, установленных в отношении поднадзорных, с которым связывались властные полномочия полиции, являлось ограничение прав поднадзорных на отлучку с места жительства. Разрешение в виде паспорта на отлучку поднадзорные получали от уездного начальника. Возможность выезда даже в пределах своего уезда предоставлялась только по уважительным причинам при

---

<sup>1</sup> Берг Ф.Ф. Указ. соч. С. 3.

<sup>2</sup> Там же. С. 3–4.

представлении доказательств о необходимости выезда. При разрешении выезда в паспорте ставилась отметка о конкретном населенном пункте, в который поднадзорному разрешен выезд. Выезжать в местности, не указанные в паспорте, поднадзорному запрещалось. Выезд за границу таким лицам был запрещен. Для лиц, состоящих под обыкновенным надзором, паспорт на отлучку мог быть выдан на срок, не превышающий двух месяцев, под строгим – одного. Для наглядности паспорта и иные документы, их заменяющие, лицам, состоящим под надзором полиции, выдавались на красной бумаге. У лиц, состоящих под строгим надзором полиции, выдаваемые красные паспорта и иные документы окаймлялись вокруг черной рамкой. За нарушение паспортных правил лица, состоящие под обыкновенным надзором, подвергались двойным, а под строгим – тройным штрафам по сравнению с установленными паспортными правилами.

Существенные изменения, касающиеся властных полномочий полиции, связанные с временным выездом с места жительства поднадзорных, были изложены в Положении о полицейском надзоре, высочайше учрежденном 12 марта 1882 года<sup>1</sup>. В случае появления необходимости временной отлучки поднадзорного, разрешение на выезд ему выдавалось лишь по особо уважительным причинам и при положительном поведении. Впоследствии в Циркуляре Министерства внутренних дел по Департаменту полиции от 18 апреля 1882 года № 1025 были перечислены такие причины. К ним относились: точно удостоверенные тяжелые, угрожающие смертью болезни родителей, жены или детей поднадзорного; сочетание таких обстоятельств, которые грозили разорить его семью и не могли быть устранены без его личного присутствия<sup>2</sup>. Разрешение на выезд в пределах уезда выдавалось местным начальником полиции, в пределах губернии – местным губернатором, в другие губернии – министром внутренних дел.

Поднадзорному, получившему разрешение на отлучку, выдавалось проходное свидетельство и маршрут. По ранее действующим правовым предписаниям такие документы поднадзорному не выдавались. В проходном свидетельстве отмечалось имя, отчество, фамилия, особые приметы поднадзорного, место отлучки, срок, на который она разрешена, обязанность поднадзорного не позднее суток со времени

---

<sup>1</sup> Высочайше утвержденное от 12 марта 1882 года «Положение о полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей» // ПСЗ III. Т. II. №. 730.

<sup>2</sup> См.: Л-дм-р. По поводу положения о полицейском надзоре (12 марта 1882 г.) // Юридический вестник. 1882. Т. XI. Сентябрь. С. 558.

прибытия в место отлучки явиться в местную полицию, которая в проходном свидетельстве делала отметки о прибытии и убытии. По возвращении на место жительства проходное свидетельство и маршрут незамедлительно возвращались местному полицейскому начальству.

Кроме изменения полномочий, связанных с надзором за временно выезжающими с места жительства, Положение о полицейском надзоре от 12 марта 1882 года предприняло попытки существенно упорядочить и систематизировать властные полномочия полиции, реализуемые в рамках надзорной деятельности.

Теперь после установления надзора у поднадзорного отбирались все документы, удостоверяющие его личность и звание, взамен которых выдавалось свидетельство на проживание в определенной местности. Данная мера позволила значительно сократить число побегов лиц, находившихся под надзором полиции.

В отношении лиц, водворенных на определенные места жительства (ссылку), Положение 1882 года установило ряд обязанностей, которые в связи с этим также изменили и властные полномочия полиции. До издания Положения обязанности ссыльных определялись целой серией секретных циркуляров и инструкций, которые были недоступны для ссыльных. Нередко о содержании обязанностей ссыльные узнавали уже после совершения каких-либо нарушений правовых предписаний, за которые следовали строгие меры властного воздействия со стороны полиции. По новым правилам «в день прибытия на место ссылки поднадзорному обыкновенно устно объявлялось (с отображением подписки), что он не имеет права выходить за черту города, что переписка его будет контролироваться исправником, что держать у себя оружие ему воспрещено и что за покушение на побег, каковым считается выход за городскую черту, он в административном порядке отправлен будет в Якутскую область»<sup>1</sup>.

Нововведения появились и во взаимоотношениях полицейских чиновников различных уровней управленческой иерархии. В ходе осуществления полицейского надзора каждое полугодие губернатор или полицмейстер в городе представляли своему непосредственному начальству отчет о лицах, состоящих под надзором полиции, и принимаемых в отношении них мерах властного воздействия.

На поднадзорных, оказывающихся неисправимыми, губернатор и полицмейстер в городе имели властные полномочия по наложению следующих мер ответственности: переводить нарушителей из простого надзора в строгий; продлевать сроки надзора, а лиц, отданных под

---

<sup>1</sup> Там же. С. 559.

надзор по суду, по истечении сроков, подвергать новому надзору в административном порядке; передавать суду<sup>1</sup>.

Для наложения иных, более жестких, мер наказания в отношении неисправимых поднадзорных, губернатор и полицмейстер в городе обращались к своему непосредственному начальству.

Существенное изменение коснулось того, что канцелярии губернаторов и полицмейстеров в городах начали вести особые книги по лицам, отданным под надзор, с разделением их на состоящих под обыкновенным, строгим и секретным надзором. Такие же книги велись в уездных управлениях и управлениях частных приставов. Чины земской стражи снабжались памятным книжками, в которые они вносили всех лиц своего участка, отданных под надзор.

Контрольная документация над лицами, состоящими под секретным надзором, оформлялась в канцеляриях губернаторов и полицмейстеров в городах собственноручно правителем канцелярии, в уездных управлениях – начальниками земской стражи (в их отсутствии – начальником уезда), а в управлениях частных приставов – самими приставами. Особенностью данного надзора являлось то, что властные полномочия полиции в виде применения мер принуждения к поднадзорным не применялись. Поднадзорный не знал, что в отношении него установлен секретный полицейский надзор.

Ведение контрольной документации над лицами, состоящими под гласным надзором, возлагалось на канцелярии губернаторов и полицмейстеров в городах под наблюдением правителя канцелярии, в уездных управлениях – под наблюдением начальника земской стражи (в их отсутствии – начальником уезда), а в управлениях частных приставов полиции – под наблюдением частных приставов. Ведение памятных книжек чинами земской стражи осуществлялось под наблюдением начальников земской стражи.

Лицо, исполняющее надзор собственноручно, в указанных специальных книгах в особых графах делало отметки о реализуемых властных мероприятиях за поднадзорным. Земские стражники о результатах своих властных полномочий, реализуемых в рамках надзорной деятельности, делали отметки в памятных книжках. О каждом новом преступлении поднадзорного земские стражники обязаны были немедленно сообщить уездному начальнику, а в городе – частному приставу для принятия ими решения о более строгом наказании поднадзорного.

---

<sup>1</sup> Ст. 15 Высочайше утвержденного от 12 марта 1882 года «Положения о полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей» // ПСЗ III. Т. II. №. 730.

Начальники земской стражи, а в городах частные приставы обязаны были строго проверять надзорную деятельность чинов земской стражи и давать им должные наставления. В случае необходимости они могли делать отметки в заведенных в уездных управлениях и частях «контролях».

При передаче лица под надзор полиции губернатор и полицмейстер в городе делали распоряжения о внесении лица в соответствующие контроли и уведомляли об этом уездных начальников, а в городе – полицейских приставов. При этом они определяли своей властью категории и сроки надзора, если в первоначальных распоряжениях они не были установлены. Уездные начальники и частные приставы, занеся в свои книги лиц, отданных под надзор, объявляли об этом как лицам, отданным под надзор, так и нижним чинам полиции. Если лицо отдавалось под надзор по судебному решению, информацию об этом передавали и местному жандармскому управлению.

С истечением срока надзора, в случае если поднадзорный без каких либо нарушений выполнял все ограничения и запреты, установленные в отношении него, не совершил новых правонарушений, заканчивались властные полномочия полиции в отношении поднадзорного. Особенности прекращения властных полномочий полиции зависели от конкретного органа власти, который устанавливал надзор.

Снятие полицией надзора, установленного судебными властями на определенные сроки, до истечения этих сроков не допускалось. Снятие надзора, установленного по распоряжениям высших административных властей, до истечения установленного срока допускалось лишь с разрешения органа, установившего надзор. Губернатор или полицмейстер имели право самостоятельно прекратить надзор в отношении лиц, отданных под надзор по решениям военных и гражданских судов, лишь по истечении срока надзора.

При установлении надзора по распоряжениям высших административных и судебных властей, когда в них не указывались сроки надзора, в отношении лиц, состоящих под обыкновенным надзором, срок надзора устанавливался в два года, под строгим надзором – в три года. Снятие надзора с лиц этой категории ранее указанного срока допускалось только с разрешения органа, установившего надзор.

Прекращение надзора, установленного судебными властями, имело свои особенности. Распоряжения о прекращении надзора выносились прокурорами судов или окружными судами после прекращения в отношении поднадзорного дела или после вступления в отношении него судебного приговора в законную силу. О полученном распоряжении

делалась отметка в соответствующей графе книги о прекращении надзора, и об этом объявлялось поднадзорному. Если поднадзорный был осужден или находился под стражей, то о прекращении в отношении него надзора он не уведомлялся. Об исключении поднадзорных из списков книги и о прекращении надзора сообщалось полицейскому управлению. О прекращении надзора сообщалось прокурору суда или окружному суду по принадлежности. Поднадзорному возвращались изъятые документы, удостоверяющие личность, только в том случае, если в отношении него прекращалось дознание или следствие. Об этом с целью отмены бывшего распоряжения посылалось уведомление о прекращении дела и выдаче документов. Если поднадзорный был осужден, то отобранные документы ему не возвращались, а посылались по месту выдачи для хранения, с изложением основания принятой меры<sup>1</sup>.

Во всех случаях, когда надзор был установлен по административным распоряжениям полицмейстером в городе, военным начальником отделов и военно-уездным начальником или по распоряжениям губернаторов и обер-полицмейстера, надзор мог быть снят губернатором или полицмейстером без разрешения лица, установившего надзор.

Кроме того, прекращение полицейского надзора губернатором или полицмейстером без разрешения высшей власти было возможно во всех случаях, когда надзор был установлен на основании общих правительственных распоряжений над лицами, возвращенными из ссылки для водворения их на определенные места жительства, политическими выходцами, возвратившимися из-за границы и водворенными на определенные места жительства, над лицами, бывшими в мятежных бандах.

По истечении сроков надзора в отношении поднадзорного уездные начальники, а в городах полицейские приставы сообщали об этом губернатору и полицмейстеру, представляли сведения о поведении поднадзорного во время надзора, заключение о том, заслуживает ли лицо по окончании срока надзора освобождения от него или нет. При получении разрешения о снятии надзора, незамедлительно сообщали об этом поднадзорному, а также нижним чинам полиции, непосредственно осуществлявшим надзор. Если надзор был установлен по решению гражданских судов, об этом сообщали местному жандармскому управлению.

Любопытно, что после окончания срока надзора некоторые ограничения прав поднадзорных, определенных по решению суда, не восстанавливались. Отстраненные от должности чиновники-поднадзорные после окончания срока надзора могли поступить на службу

---

<sup>1</sup> См.: Л-дм-р. По поводу положения о полицейском надзоре (12 марта 1882 г.) ... С. 560–561.

лишь под ответственность начальства, восстанавливающего бывшего поднадзорного на службе. В служебных книжках служащих, состоящих под надзором по делам о кражах, после окончания срока надзора ставились отметки, что «лица эти за воровство или мошенничество состояли однажды под надзором»<sup>1</sup>.

Лицо, в отношении которого был установлен полицейский надзор, имело право подать прошение о снятии надзора. Ходатайство об этом поднадзорный подавал уездному начальнику, а в городе – частному приставу. Последние, собрав о поднадзорном имеющиеся сведения, составляли заключение и передавали его вместе с ходатайством на рассмотрение губернатору или полицмейстеру в городе. Губернатор или полицмейстер в городе данное ходатайство рассматривали и выносили решение об освобождении лица от полицейского надзора, либо направляли ходатайство своему непосредственному начальству.

Таким образом, впервые на законодательном уровне в Российской империи властные полномочия государственных органов, реализуемые в рамках полицейского надзора, были прописаны в Правилах о полицейском надзоре 1867 года. К сожалению, Правила 1867 года не решили проблему бессистемности, фрагментарности и казуальности этих полномочий. Положение о полицейском надзоре 1882 года существенно упорядочило и систематизировало властные полномочия полиции, реализуемые в рамках надзорной деятельности.

Список литературы:

1. Берг Ф.Ф. Правила о полицейском надзоре. Б.м., 12 мая 1867 года. 16 с.
2. Большая юридическая энциклопедия. М., 2005. 688 с.
3. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. СПб. 1897. Т. XX. 456 с.
4. Властное полномочие // Большой юридический словарь. URL [http://jurisprudence.academic.ru/8049/Властное\\_полномочие](http://jurisprudence.academic.ru/8049/Властное_полномочие) (дата обращения: 16.06.2016).
5. Колодеев Е.П. Контрольно-надзорная деятельность полиции (милиции) России в XVIII – начале XXI веков. Чебоксары, 2013. 200 с.
6. Л-дм-р. По поводу положения о полицейском надзоре (12 марта 1882 г.) // Юридический вестник. 1882. Т. XI. Сентябрь. С. 557–590.
7. Люкевич П.М. Полицейский надзор. Руководство по осуществлению подследственного, судебного и административного надзоров. Ломжа, 1913. 91 с.

---

<sup>1</sup> Берг Ф.Ф. Указ. соч. С. 10.

# ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЙ

## LEGAL REGULATION OF STATE-PUBLIC ASSOCIATIONS

**Лаврентьев А.Р.**, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия», кандидат юридических наук, доцент

### Аннотация

В статье дана общая характеристика современного состояния правового регулирования общественно-государственных формирований.

### Ключевые слова

Общественно-государственные формирования.

### Abstract

The article offers general characteristic of legal regulation of state-public association.

### Key words

State-public association.

Административная реформа, а затем период экономического кризиса, санкций и контрсанкций стали своеобразным генератором всплеска интереса к теории и практике государственного управления. В этих условиях открываются перспективы постановки и изучения новых проблем и вопросов в сфере государственного управления. Одна из таких проблем – система субъектов государственного управления, а один из вопросов, поднимаемый нами, – общественно-государственные формирования в государственном управлении.

Предлагаемое нами понятие «общественно-государственные формирования» собирательное, в него мы предлагаем включать государственно-общественные и общественно-государственные объединения, предусмотренные ст. 51 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>1</sup>. Общественно-государственные формирования являются самостоятельной разновидностью организационно-правовых форм общественных объединений наряду с общественными организациями, общественными движениями, общественными фондами, общественными учреждениями, органами общественной самодеятельности, политическими партиями (ст. 7 Федерального закона «Об общественных объединениях») и союзами (ассоциациями) общественных объединений (ст. 13 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

Есть несколько специальных исследований данной проблематики, но, на наш взгляд, они освещают тему либо фрагментарно<sup>2</sup>, либо

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>2</sup> См., например: Пиманова М.А. Правовой статус государственно-общественных

связаны с изучением роли и значения общественно-государственных формирований в отдельных сферах: аттестации должностных лиц<sup>1</sup> или научно-педагогических кадров<sup>2</sup>, по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации<sup>3</sup>, деятельности суда присяжных<sup>4</sup> и т. п. В то же время правовая природа общественно-государственных формирований требует самого внимательного изучения, поскольку количество таких формирований, порядок их создания, состав, объем полномочий, организация работы и иные аспекты их деятельности вызывают закономерные вопросы, на которые должны быть сформулированы внятные ответы.

Например, Правительство Российской Федерации в начале административной реформы сделало попытку упорядочить работу общественно-государственных формирований. Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2004 г. № 215 «Об упорядочении состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации»<sup>5</sup> были упразднены 146 (!) формирований, ранее образованных только одним органом государственной власти. Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2007 г. № 709 «О координационных

---

объединений: Конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007; Шерязова А.С. Взаимоотношения государственных органов и общественных объединений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011; Митин Г.Н. Особенности правового статуса общественно-государственных и государственно-общественных объединений // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2.

<sup>1</sup> См. об этом: Васильев С.А. Конституционно-правовые основы и перспективы реализации общественно-государственной аттестации должностных лиц России // Lex Russia. 2016. № 3.

<sup>2</sup> См. об этом: Грудцына Л.Ю. Системный кризис общественно-государственного института аттестации научных и научно-педагогических кадров // Образование и право. 2013. № 1–2.

<sup>3</sup> См. об этом: Ступаченко Е.В. Состав участников постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах РФ // Законность. 2014. № 7; Ступаченко Е.В. Исторические и правовые аспекты создания постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 11.

<sup>4</sup> См. об этом: Комарова Г.С. Общественно-государственное партнерство – условие демократизации Российского государства: на примере суда присяжных заседателей // Российский судья. 2012. № 2.

<sup>5</sup> Российская газета. 2004. 22 апреля.

и совещательных органах, образованных Правительством Российской Федерации»<sup>1</sup>, которым такая попытка упорядочения и была сделана.

Но ведь такие формирования не только созданы при органах власти всех уровней и ветвей, но и, в соответствии с новыми требованиями расширения и совершенствования форм взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества, продолжают создаваться, обновляется правовая основа их деятельности, совершенствуется практика работы и т. п. Отметим современную тенденцию, когда в результате обобщения практики деятельности таких общественно-государственных формирований принимаются нормативные правовые акты, направленные на совершенствование их деятельности<sup>2</sup>, закрепляющие общие требования к ним<sup>3</sup>, либо разрабатываются модельные правовые акты<sup>4</sup>.

Особенность правового положения общественно-государственных формирований состоит в том, что «впредь до принятия федеральных законов» о них «указанные объединения создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти». Таким образом, каждый орган власти определяет самостоятельно как необходимость создания общественно-государственного формирования, так и решает все иные вопросы организации деятельности каждого из них. Причем даже созданные при одном органе власти общественно-государственные формирования могут иметь различную правовую основу. А регламентные нормы, безусловно, принимают органы управления общественно-государственным формированием. Получается, что сформирован огромный пласт нормативных документов, которые приняты для общественно-государственных формирований и приняты ими для обеспечения своей

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2007. 31 октября.

<sup>2</sup> Например: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 23 июля.

<sup>3</sup> Например: Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3852.

<sup>4</sup> Например: Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (вместе с «Типовым положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации», «Типовым положением о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений», «Типовым положением об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений») // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. II). Ст. 4477.

деятельности. Полагаем, целесообразно изучить правовую природу этого массива документов и провести их начальную систематизацию по нескольким типичным основаниям с целью устранения коллизий, пробелов, дефектов и юридических ошибок, повышения эффективности их деятельности, а также обеспечения должного уровня участия граждан в управлении государством.

Попытка анализа только терминологии, используемой при создании общественно-государственных формирований, позволила установить, что:

1) их наименования крайне разнообразны: комиссии, комитеты, советы, центры, фонды, союзы, ассоциации, палаты, группы, объединения, собрания, конференции, коллегии и пр.;

2) их статус, указываемый в наименовании, не менее обширен: конституционные, национальные, квалификационные, учредительные, экзаменационные, безопасности, правительственные, межведомственные, административные, координационные, организационные, рабочие, совещательные, консультативные, экспертные, экспертно-консультативные, организационно-методические, научно-методические, ученые, диссертационные, учебно-методические, благотворительные, попечительские, общественные и пр.;

3) в наименовании также указывается, что они могут создаваться и как отдельный орган государственного управления (например, квалификационные коллегии судей) или как содействующие каким-либо органам власти (например, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов), а могут выступать как самостоятельные формирования (например, общественные палаты и общественные советы);

4) территория их деятельности может охватывать несколько государств (например, спортивные федерации по различным видам спорта), Российскую Федерацию (например, Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции), субъект Российской Федерации, а также муниципальное образование или его часть;

5) а вопросы, по которым создаются такие формирования, на первый взгляд, кажется, не подлежат систематизации, поскольку имеют задачи от разработки предложений к проекту отдельного правоприменительного документа до решения вопросов о внесении изменений в Конституцию России.

На основе даже поверхностного изучения учредительных документов названных формирований можно констатировать, что существует значительное количество таких субъектов государственного

управления, вопрос образования и правовой природы которых не имеет четкой юридической регламентации и которым уделяется незаслуженно мало внимания в научной и учебной литературе. На фоне теории государственного управления и достаточно полного изучения элементов, составляющих механизм государства, в особенности – аппарата государства как системы органов государственной власти, вопрос об иных формированиях можно признать открытым.

Общественно-государственные формирования выступают одним из способов осуществления народовластия в условиях, когда «классические» формы (выборы, референдумы, обращения граждан в органы власти, публичные слушания, опросы общественного мнения, территориальное общественное самоуправление, публичные мероприятия и другие формы непосредственной демократии или участия граждан в осуществлении публичного управления) себя не оправдывают. Полагаем, что общественно-государственные формирования – это отдельная форма участия граждан в управлении государством, причем наиболее организованная, что, безусловно, «удобно» (во всех смыслах этого слова) органам власти и позволяет добиться максимальной эффективности для активных граждан.

Общественно-государственные формирования отличны от органов власти и общественных объединений и в то же время сочетают в себе их признаки. Так, признаками органов власти называют: является государственным учреждением; входит в систему органов государственной власти как составной элемент государственного аппарата; наделен полномочиями государственно-властного характера; выполняет государственные функции; обладает соответствующей компетенцией; является организованным коллективом людей (лиц, замещающих государственные должности и государственных служащих); осуществляет деятельность в различных формах; располагает широким арсеналом средств, способов осуществления деятельности; обладает внутренней организацией, структурой; действует в пределах определенной территории. Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица – общественные объединения (ст. 5 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

Предложим такой вариант дефиниции понятия общественно-государственного формирования: самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе органов государственной власти с добровольным участием граждан, для содействия выполнению задач, стоящих перед соответствующим органом власти.

Выявлению сущности общественно-государственных формирований способствует их классификация по ряду оснований:

- по правовой основе их деятельности;
- по значению в государственном управлении;
- по организационно-правовой форме;
- по субъектам формирования;
- по способу формирования;
- по составу;
- по способам принятия решений;
- по степени императивности принятых решений;
- по территории действия;
- по срокам деятельности;
- по назначению;
- по выполняемым функциям;
- по компетенции;
- по способам финансирования;
- по формам материально-технического обеспечения деятельности.

Таким образом, общественно-государственные формирования выступают неотъемлемым элементом в современном механизме государственного управления, широко распространены, разнообразны по формам, видам и иным характеристикам деятельности, но получили недостаточное освещение в правоведении. В настоящее время сложились условия для изучения их юридической природы в интересах науки, образования и, безусловно, практики государственного управления.

Например, прикладной характер такие исследования будут иметь для деятельности как федеральных государственных органов, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, причем всех ветвей власти. Так, Законодательное Собрание Нижегородской области, развивая формы взаимодействия с институтами гражданского общества, создает своеобразную систему взаимодействия. Уже сформированы: Благотворительный совет Нижегородской области; Молодежный парламент при Законодательном Собрании; научно-консультативный совет при Законодательном Собрании; рабочая группа по вопросам

совершенствования законодательства в области некоммерческих организаций (в Нижегородской области их зарегистрировано более 4.000); для различных целей создаются рабочие группы с широким представительством всех заинтересованных субъектов. Обсуждаются пути создания Совета гражданского согласия, решающего межнациональные вопросы; актуальные темы благотворительности, волонтерства; продумываются способы формирования Общественного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области.

В год 20-летия Устава Нижегородской области (в первой редакции был принят 18 апреля 1995 года) в числе серии юбилейных мероприятий рассматривался вопрос о создании Института регионального законодательства Нижегородской области. Есть положительные примеры функционирования аналогичных структур на федеральном уровне<sup>1</sup> и в других субъектах Российской Федерации<sup>2</sup>. Важно, что на федеральном уровне и в других субъектах Российской Федерации нет опыта создания Института регионального законодательства при законодательном органе, однако именно по такому пути идут зарубежные страны. К основным задачам Института регионального законодательства предлагается отнести:

1) проведение фундаментальных и прикладных исследований законодательства Нижегородской области;

---

<sup>1</sup> Практически все федеральные органы власти и иные государственные органы создали многопрофильные или специализированные организации: Исследовательский центр частного права имени С.С. Алексеева при **Президенте Российской Федерации**; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при **Президенте Российской Федерации**; Институт законодательства и сравнительного правоведения при **Правительстве Российской Федерации**; Академия **Генеральной прокуратуры Российской Федерации**; Российский государственный университет **правосудия** и др.

<sup>2</sup> Автономное учреждение **Воронежской области** «Институт регионального законодательства» (создан совместным постановлением Воронежской областной Думы и администрации Воронежской области, находится в ведении Департамента финансов Воронежской области); Государственное казённое учреждение **Свердловской области** «Уральский институт регионального законодательства» (учредитель – Свердловская область; функции и полномочия учредителя – Губернатор Свердловской области); Государственное казенное учреждение **Ленинградской области** «Государственный экспертный институт регионального законодательства» (учредитель – Правительство Ленинградской области, находится в ведении Аппарата Губернатора и Правительства Ленинградской области); **Иркутское областное** государственное научно-исследовательское казенное учреждение «Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского» (учредитель – Аппарат Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области).

- 2) участие в подготовке планов законопроектной деятельности;
- 3) проведение научно-правовой экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов, находящихся на рассмотрении в Законодательном Собрании;
- 4) участие в мониторинге правоприменения законодательства Нижегородской области;
- 5) составление аналитических и информационных обзоров состояния и тенденций развития законодательства Нижегородской области, а также практики издания и применения муниципальных правовых актов;
- 6) издание научно-информационных материалов;
- 7) организация и участие в научных конференциях, симпозиумах и иных мероприятиях, а также развитие научных связей с научными учреждениями и высшими учебными заведениями Нижегородской области и Российской Федерации;
- 8) координация научно-методического обеспечения противодействия коррупции;
- 9) организация обучения по программам дополнительного профессионального образования;
- 10) осуществление популяризации правовых знаний.

Список литературы:

1. Васильев С.А. Конституционно-правовые основы и перспективы реализации общественно-государственной аттестации должностных лиц России // Lex Russia. 2016. № 3.
2. Грудцына Л.Ю. Системный кризис общественно-государственного института аттестации научных и научно-педагогических кадров // Образование и право. 2013. № 1–2.
3. Комарова Г.С. Общественно-государственное партнерство – условие демократизации Российского государства: на примере суда присяжных заседателей // Российский судья. 2012. № 2.
4. Митин Г.Н. Особенности правового статуса общественно-государственных и государственно-общественных объединений // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2.
5. Пиманова М.А. Правовой статус государственно-общественных объединений: Конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007.
6. Ступаченко Е.В. Исторические и правовые аспекты создания постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 11.
7. Шеръязова А.С. Взаимоотношения государственных органов и общественных объединений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011.

## К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ РЕСТИТУЦИИ В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ

### ON THE QUESTION OF THE CONCEPT AND LEGAL NATURE OF RESTITUTION IN CIVIL LAW

**Лушина Л.А.**, доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук

#### Аннотация

Данная статья посвящена анализу особенностей института реституции в гражданском праве. Рассматриваются понятие и правовая природа реституции. Сформулированы обобщающие выводы и суждения в исследуемой области.

#### Ключевые слова

Последствия недействительности сделок, понятие реституции.

#### Abstract

This article is devoted to analysis of peculiarities of the Institute restitution in civil law. The article discusses the concept and legal nature of restitution. Formulated General conclusions and judgments in the study area.

#### Keywords

Consequences of invalidity of transactions, the concept of restitution.

Правовые последствия недействительности сделок являются тем элементом, без которого сам институт недействительности сделок не был бы логически завершенным. Недавние изменения части первой Гражданского кодекса РФ<sup>1</sup> коснулись и правовых последствий недействительности сделок, однако не устранили большинства имеющихся пробелов и коллизий законодательства. Так, например, до сих пор не ясно, в чем же заключается двусторонний характер реституции и насколько это соотносится с двусторонностью в смысле ст. 318 ГК РФ; возможно ли применение реституции судом по собственной инициативе и т.д. Сомнительными кажутся некоторые законодательные решения, в частности установление специальных правил об исковой давности по реституционному притязанию, заставляющее суды искать пути обхода имеющихся норм для исключения нежелательного с точки зрения политики права результата<sup>2</sup>. Все это никак не идет на пользу стабильности гражданского оборота в современной России.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 100-ФЗ «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела 1 части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 2013. №19. Ст. 2327; Федеральный закон от 8 марта 2015 года № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 2015. № 10. Ст. 1412.

<sup>2</sup> См., например: определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 10 марта 2015 года № 306-ЭС14-929 // СПС «КонсультантПлюс».

Основным правовым последствием недействительности сделок выступает двусторонняя реституция. В законодательстве этот термин не употребляется: п. 2 ст. 167 Гражданского Кодекса РФ<sup>1</sup> (далее – ГК) говорит лишь о том, что при недействительности сделки каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по ней. Тем не менее, цивилистическая доктрина широко оперирует данным понятием, понимая под реституцией возвращение сторонами недействительной сделки друг другу полученного ими по такой сделке имущества или же компенсацию стоимости полученного при невозможности возвратить его в натуре<sup>2</sup>.

Правовая природа реституции в настоящее время остается достаточно спорной. В то время как некоторые авторы признают реституцию обязательством<sup>3</sup>, другие категорически отрицают обязательственный характер реституции<sup>4</sup>.

По нашему мнению, реституция представляет собой обязательство, поскольку соответствует легальному определению последнего, содержащемуся в ст. 307 ГК: «в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как то: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т. п., либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности». Права и обязанности сторон недействительной сделки полностью соответствуют этому определению: согласно п. 2 ст. 167 ГК сторона обязана совершить в пользу другой стороны определенное действие – передать имущество или уплатить деньги, а другая сторона, соответственно, может требовать исполнения этой обязанности. Обязательственная природа реституции подкрепляется и введенной не так давно в ГК РФ ст.

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс РФ (часть 1) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; часть 2 от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410; часть 3 от 26.11.2001 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4552; часть 4 от 18.12.2006 г. № 230-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52. Ст. 5496.

<sup>2</sup> См., например: Гражданское право: учебник / под ред. А.П. Сергеева. М., 2012. Т.1. С. 494; Гражданское право: учебник / Под ред. Е.А. Суханова. М., 2011. С. 384.

<sup>3</sup> См., например: Тузов Д.О. Реституция при недействительности сделок и защита добросовестного приобретателя в российском гражданском праве. М., 2007. С. 99–103.

<sup>4</sup> Джанаева А.М. Понятие реституции: сравнительно-правовой анализ института в российской и англо-американской системах права: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 131; Калмыков Ю.Х. Принцип всемерной охраны социалистической собственности в гражданском праве. Саратов, 1987. С. 51; Комашко М.Н. Реституция как способ защиты права: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 20–23.

307.<sup>1</sup>, которая, не называя прямо отношения, связанные с применением последствий недействительности сделки, обязательственными, допускает применение к ним общих положений об обязательствах. Такой же подход уже давно господствует и в судебной практике<sup>2</sup>.

Формально провозглашенная автономность реституции находит свое подтверждение в некоторых только ей присущих особенностях. К их числу принято относить, в частности, предусмотренное ст. 166 ГК право суда применить ее по собственной инициативе, обосновывающее наличие в реституции некоего публичного элемента<sup>3</sup>.

Истоки такого подхода следует искать в цивилистической доктрине советского периода, для которой было характерно резко негативное отношение к недействительным сделкам как «пережиткам капитализма» и т. п.<sup>4</sup>, в связи с чем было необходимо как можно быстрее устранить вызванные ими имущественные последствия. Примечательно, что советский суд не просто был вправе применить реституцию по собственной инициативе, но и был обязан это сделать независимо от содержания исковых требований<sup>5</sup>.

Однако, ныне действующая редакция п. 4 ст. 166 ГК не содержит никаких оснований для подобного вывода, поскольку не ясно, каким образом возвращение сторон недействительной сделки в первоначальное положение может быть необходимо для защиты публичного интереса<sup>6</sup>.

Если речь идет об иных последствиях недействительности сделок (в частности, конфискации – обращении всего полученного по сделке

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 8 марта 2015 года № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1412.

<sup>2</sup> См., например: Постановление Президиума ВАС от 11 ноября 2005 года № 6325/05 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 июля 2011 года № 15АП-13639/2010-АП по делу № А32-20980/2010-55/411 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Джанаева А.М. Указ. соч. С. 131; Скловский К.С. Некоторые проблемы реституции // Вестник ВАС РФ. 2002. № 8. С. 109–110.

<sup>4</sup> См., например: Советское гражданское право / Отв. ред. В.А. Рясенцев. М., 1986. С. 211.

<sup>5</sup> См.: Определение Судебной коллегии Верховного Суда СССР от 26 ноября 1949 года по делу № 36/1301 // СПС «Гарант».

<sup>6</sup> Действовавшая до этого редакция ГК не ставила инициативу суда в применении последствий недействительности сделки в зависимость от публичных интересов, а потому суды проявляли такую инициативу достаточно часто. См., например: Постановление ФАС Московского округа от 18 мая 2010 года по делу А40-23343/09 // СПС «КонсультантПлюс»; п. 1 информационного письма ВАС РФ от 13 ноября 2008 года № 126 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам, связанным с истребованием имущества из чужого незаконного владения» // СПС «КонсультантПлюс».

в доход государства), то публичный интерес в наказании лиц, совершивших сделку, противную основам правопорядка и нравственности (а конфискационные последствия представляют собой именно меру ответственности), достаточно очевиден. Применение же реституции затрагивает интересы только самих сторон сделки и может быть необходимо только для защиты их, но никак не публичных интересов.

Несколько сложнее становится рассматриваемый вопрос в том случае, если одной из сторон недействительной сделки является публично-правовое образование. В данном случае публичный интерес в возвращении ему переданного по сделке имущества действительно имеет место. Ситуации такого рода, видимо, и имел в виду ВС РФ в п. 79 постановления Пленума № 25<sup>1</sup>. По мнению некоторых авторов, инициатива суда здесь должна иметь место при уклонении публичных органов от предъявления соответствующих исков<sup>2</sup>. Однако вряд ли такой подход (о возможности применения судом реституции по собственной инициативе для возврата государственного имущества) можно считать оправданным: мало того, что происходит ничем не обоснованное отступление от принципа диспозитивности гражданского процесса, так еще и фактически поощряется бездействие публичных органов путем переложения их прямых обязанностей по истребованию имущества на суд.

Поэтому, учитывая диспозитивные начала гражданского процесса, инициатива суда в применении реституции все-таки не должна иметь место. Исходя из вышесказанного, логично предположить, что текст п. 4 ст. 166 ГК следует толковать ограничительно, исключая реституцию из числа тех последствий недействительности сделки, которые суд вправе применять по собственной инициативе.

Еще одной отличительной чертой реституции, не свойственной ни виндикации, ни кондикции, принято считать ее двусторонний характер<sup>3</sup>. Под ним обычно понимается встречность, взаимообусловленность обязанностей сторон недействительной сделки по возврату друг другу

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 года № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». (далее – Постановление пленума ВС РФ № 25)

<sup>2</sup> Громов А., Егоров А. Практический комментарий к первому и второму блокам изменений в ГК РФ: Самые значимые поправки. М., 2014. С. 62.

<sup>3</sup> Егоров А.В. Реституция по недействительным сделкам при банкротстве // Вестник ВАС РФ. 2010. № 12. С. 10–14; Скловский К.И. Некоторые проблемы реституции // Вестник ВАС РФ. 2002. № 8. С. 109; Старцева Ю.В. Общие положения недействительности сделок в свете разъяснений Верховного Суда Российской Федерации // Судья. 2015. № 10.

всего полученного по ней, в том смысле, в каком она характерна для обязательств из синналагматических договоров (ст. 318 ГК). Однако если мы рассмотрим реституционное обязательство несколько подробнее, то увидим, что никакая двусторонность ему на самом деле не присуща.

Действительно, во взаимных (синналагматических) правоотношениях «стороны преследуют непосредственно каждая свою экономическую цель, заключающуюся в получении того, что должна исполнить другая сторона; <...> два различных по своему содержанию обязательства взаимно обуславливают друг друга так, что <...> исполнение одного из них должно быть произведено только в случае и в меру исполнения другого»<sup>1</sup>. Достаточно очевидно, что это совсем не характерно для реституционных правоотношений.

Обязанности сторон вернуть все полученное по недействительной сделке возникают независимо друг от друга, каждая в тот момент, когда для нее окажется завершенным фактический состав, состоящий из совершения недействительной сделки и последующего исполнения по ней<sup>2</sup>. Более того, если недействительную сделку исполнит только одна

---

<sup>1</sup> Агарков М.М. Обязательства по советскому гражданскому праву. М., 1940. С. 66.

<sup>2</sup> Некоторые авторы склонны полагать, что рассматриваемая обязанность возникает лишь в силу совершения недействительной сделки (Козьяр Н.В. Категория ничтожной сделки в гражданском праве Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 52), забывая при этом о том, что обязанность вернуть все полученное по сделке может возникнуть не ранее, чем по такой сделке будет что-нибудь получено, т.е. не ранее, чем по ней будет совершено предоставление; точно так же не прав и Д.О. Тузов, связывающий возникновение такой обязанности с одним только фактом имущественного предоставления по недействительной сделке (Тузов Д.О. Теория недействительности сделок: опыт российского права в контексте европейской правовой традиции. М., 2007. С. 242, 248): из одного только предоставления может возникнуть лишь обязанность вернуть неосновательно полученное (кондикционное обязательство), но не реституционная. Некоторые авторы вообще считают моментом возникновения рассматриваемой обязанности момент вступления в законную силу решения суда о применении последствий недействительности сделки (Грось А.А. Защита гражданских прав: сравнительный анализ институтов римского частного права и действующего гражданского и гражданского процессуального права // Правоведение. 1999. № 4. С. 101; Калмыков Ю.Х. Принцип всемерной охраны социалистической собственности в гражданском праве. Саратов, 1987. С. 51). Однако такая позиция представляется не основанной на законе, поскольку возложение любой обязанности (в т. ч. вернуть все полученное по недействительной сделке) предполагает возможность ее добровольного исполнения. Более того, если принять точку зрения указанных авторов, то придется признать, что до вступления судебного решения в силу имущество находится у сторон на каком-то правовом основании, что, очевидно, не соответствует действительности.

сторона, реституционная обязанность возникнет только у другой стороны, и в этом случае принято говорить об односторонней реституции. Причем в момент исполнения недействительной сделки одной стороной неизвестно, произойдет ли исполнение с другой стороны. Все вышеперечисленные обстоятельства показывают, что обязанности сторон недействительной сделки по возвращению исполненного по ней абсолютно автономны и независимы друг от друга, а потому подлинно двусторонний характер реституции в действительности не присущ.

Несмотря на это, судебная практика почему-то упорно исходит из того, что решение суда по иску о возврате исполненного по недействительной сделке должно непременно разрешать вопрос об обязанности каждой из сторон вернуть все полученное по ней<sup>1</sup>.

Мало того, что такой подход совсем не следует из норм закона, так еще и противоречит основополагающим принципам гражданского процесса. Подобный подход заставляет суд выносить решение одновременно как против ответчика, так и против истца<sup>2</sup>. Очевидно, что такое решение суда будет принуждать последнего к принудительному исполнению обязанности в пользу ответчика, который в этом, вполне возможно, вообще не заинтересован, так как сам не обращался в суд с соответствующим иском в рамках отдельного производства и не заявил встречный иск в том же процессе.

Кроме вышеуказанных аргументов, суждениям о самостоятельности реституции способствует установление специальных норм об исковой давности по реституционному притязанию. До недавнего времени главная особенность состояла в увеличенном до десяти лет сроке. Однако, после внесения изменения в п. 1 ст. 181 ГК<sup>3</sup> отличным от общих правил является лишь момент, с которого исковая давность начинает исчисляться. Если по общему правилу она течет со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права и надлежащем

---

<sup>1</sup> П. 1 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 13 ноября 2008 года № 126 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам, связанным с истребованием имущества из чужого незаконного владения» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 24 февраля 2014 года по делу № А32-1564/2013 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18 августа 2014 года по делу № А79-5274/2013; из этого исходит и ВС РФ (п. 80 Постановления пленума ВС РФ № 25).

<sup>2</sup> Тузов Д.О. Теория недействительности сделок: опыт российского права в контексте европейской правовой традиции. М., 2007.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 109-ФЗ «О внесении изменения в статью 181 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3120.

ответчике по иску (ст. 200 ГК), то для исков о применении последствий ничтожных сделок – со дня, когда началось ее исполнение. Смысл отступления от общего правила здесь не совсем ясен; судя по всему, законодатель исходил из того, что сторона недействительной сделки узнает (должна узнать) о нарушении своего права и надлежащем ответчике уже в самый момент исполнения такой сделки, а потому решил конкретизировать общее правило для рассматриваемого случая. Однако законодатель не учел, что в некоторых случаях указанные моменты могут и не совпадать. Очень показательным в этом отношении дело, рассмотренное совсем недавно Коллегией по экономическим спорам ВС РФ, в котором, чтобы не вынести явно несправедливое решение, суд был вынужден искать пути обхода норм п. 1 ст. 181 ГК и применить нормы об ответственности продавца за эвикцию (!), при том, что договор купли-продажи был недействительным<sup>1</sup>.

Широко известен следующий пример. Допустим, «А» и «В» заключили договор аренды. В результате «А» передал «В» индивидуально-определенную вещь. Четыре года «В» исправно платил арендную плату и осуществлял добросовестное пользование переданной ему вещью. Однако, впоследствии выяснилось, что договор аренды является ничтожным. «А» обратился с иском в суд о применении последствий недействительности договора в виде возврата ему вещи. «В» заявляет в суде о пропуске «А» исковой давности.

Очевидно, что из буквального толкования п. 1 ст. 181 ГК может следовать только один вывод о том, что исковая давность начала течь с момента начала исполнения ничтожного договора (с момента передачи вещи). Соответственно, к моменту предъявления «А» иска она уже истекла, а потому суд должен отказать «А» в удовлетворении его требований, оставив вещь у «В». Неправедливость такого решения представляется достаточно очевидной. Поэтому ВС РФ опять пришлось изобретать пути обхода этой нормы, мотивируя ее неприменение неким «особым характером» временного пользования индивидуально-определенной вещью, из-за которого срок исковой давности по иску о ее возврате независимо от момента признания сделки

---

<sup>1</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 10 марта 2015 года № 306-ЭС14-929 // СПС «КонсультантПлюс»; это правило настолько понравилось Верховному суду, что в последующем было включено в Пункт 3 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26 июня 2015 года), а также нашло закрепление в п. 83 Постановления пленума № 25.

недействительной начинается не ранее отказа другой стороны сделки от ее добровольного возврата<sup>1</sup>.

Рассмотренные выше примеры показывают, что установление специальных норм об исковой давности ничтожным сделкам при наличии общих норм не просто не имеет смысла, но может в ряде случаев приводить к негативным последствиям.

В принципе, отношения, которые возникают в связи с возвратом исполненного по недействительной сделке, вполне могут быть урегулированы правилами о виндикации или о кондикции.

Правила о виндикации могут быть применимы, если речь идет о возврате индивидуально-определенных вещей, а правила о кондикции могут быть использованы для всех иных случаев, да и возврат индивидуально-определенных вещей путем кондикции владения тоже возможен<sup>2</sup>.

В связи с этим в литературе нередко поднимается вопрос о соотношении вышеуказанных институтов с реституцией, при этом самостоятельность последней нередко ставится под сомнение.

С одной стороны, ст. 1103 ГК достаточно определенно указывает на самостоятельность реституции, приводя реституционные требования в одном ряду с требованиями о виндикации, возмещении вреда и возврате исполненного в связи с обязательством и при этом устанавливая субсидиарное применение к этим требованиям правил о несомнительном обогащении. Поэтому *de lege lata* самостоятельность реституции как специальной охранительной меры, направленной на возврат сторон недействительной сделки в первоначальное положение, не может вызывать сомнений.

Практическая реализация представленных предложений касающихся реституции как основного правового последствия недействительности сделок, несомненно, будет способствовать повышению эффективности гражданского оборота и защиты прав его участников.

Список литературы:

1. Агарков М.М. Обязательства по советскому гражданскому праву. М., 1940. 256 с.
2. Гражданское право: учебник / под ред. А.П. Сергеева. М., 2012. 987 с.
3. Гражданское право: учебник / под ред. Е.А. Суханова. М., 2011. 811 с.

---

<sup>1</sup> П. 82 Постановления пленума ВС РФ № 25.

<sup>2</sup> См. п. 10 информационного письма Президиума ВАС РФ от 25 февраля 2014 г. № 165 «Обзор судебной практики по спорам, связанным с признанием договоров незаключенными» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Грось А.А. Защита гражданских прав: сравнительный анализ институтов римского частного права и действующего гражданского и гражданского процессуального права // Правоведение. 1999. № 4.
5. Громов А., Егоров А. Практический комментарий к первому и второму блокам изменений в ГК РФ: Самые значимые поправки. М., 2014. 176 с.
6. Джанаева А.М. Понятие реституции: сравнительно-правовой анализ института в российской и англо-американской системах права: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 214 с.
7. Егоров А.В. Реституция по недействительным сделкам при банкротстве // Вестник ВАС РФ. 2010. № 12.
8. Калмыков Ю.Х. Принцип всемерной охраны социалистической собственности в гражданском праве. Саратов, 1987.
9. Козяр Н.В. Категория ничтожной сделки в гражданском праве Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 192 с.
10. Комашко М.Н. Реституция как способ защиты права: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 133 с.
11. Скловский К.И. Некоторые проблемы реституции // Вестник ВАС РФ. 2002. № 8.
12. Старцева Ю.В. Общие положения недействительности сделок в свете разъяснений Верховного Суда Российской Федерации // Судья. 2015. № 10.
13. Советское гражданское право / Отв. ред. В.А. Рясенцев. М., 1986. 576 с.
14. Тузов Д.О. Конфискация полученного по сделке, противной основам правопорядка и нравственности, в судебной-арбитражной практике и проекте изменений ГК РФ // Вестник Томского госуниверситета. Право. 2011. № 1.
15. Тузов Д.О. Недопущение реституции и конфискация при недействительности сделок: теоретический очерк. М., 2008. 211 с.
16. Тузов Д.О. Реституция и реституционные правоотношения в гражданском праве России // Цивилистические исследования. Выпуск первый / Под ред. Б.Л. Хаскельберга, Д.О. Тузова. М., 2004. с. 213–245.
17. Тузов Д.О. Теория недействительности сделок: опыт российского права в контексте европейской правовой традиции. М., 2007. 602 с.
18. Тузов Д.О. Реституция при недействительности сделок и защита добросовестного приобретателя в российском гражданском праве. М., 2007. 617 с.

## **ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛЕТОВ ГРАЖДАНСКИХ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ**

### **THE EVOLUTION OF THE SYSTEM OF INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF INTERNATIONAL FLIGHTS OF CIVIL AVIATION**

**Лю Синь**, доцент института международного права Юго-западного университета политологии и юриспруденции, зам. заведующего Центра исследования права России ЮЗУПП, кандидат юридических наук

#### Аннотация

Предметом основного внимания статьи являются вопросы формирования, становления и развития системы международно-правового регулирования международных полетов ГВС. Целесообразно акцентировать внимание на основных этапах формирования и эволюции международного воздушного права, имеющего почти вековую историю, а также на тех вопросах, которые, по мнению ряда исследователей, нуждаются в систематизации и уточнении.

#### Ключевые слова

Формирование, периодизация, международно-правовое регулирование, международные полеты гражданских воздушных судов.

#### Abstract

The main focus of the article is the issues of formation and development of the system of international legal regulation of international flights of civil aviation. It is advisable to focus on the main stages of the formation and evolution of international air law, with a history spanning almost a century and also on those issues that, according to some researchers, need to be systematized and clarified.

#### Keywords

Formation, periodization, the international legal regulation, the international civil aviation operations

На современном этапе развития цивилизации гражданская авиация играет важнейшую роль в мировой экономике. Благодаря эффективной ее деятельности была создана мировая сеть международного воздушного транспорта (далее – МВТ), в которой осуществляются международные полеты гражданских воздушных судов (далее – ГВС) и перевозки между различными государствами.

Предметом основного внимания статьи являются вопросы формирования, становления и развития системы международно-правового регулирования международных полетов ГВС.

Обозначенные вопросы в достаточной степени подробно рассматривались как в российской правовой науке, так и в трудах зарубежных ученых и специалистов.

Поэтому, с точки зрения автора, нет особой необходимости детальным образом излагать историю международного воздушного права, одним из ключевых структурных элементов которого и является система международно-правового регулирования международных полетов ГВС. Принимая во внимание ограниченный объем статьи, представляется, что целесообразно акцентировать внимание на основных этапах формирования и эволюции международного воздушного права (далее – МВП), имеющего вековую историю, а также на тех вопросах, которые, по мнению ряда исследователей, нуждаются в систематизации и уточнении.

Способность к эволюционному развитию заложена в самой сущности МВП, представляющего собой подсистему международного права

(далее – МП)<sup>1</sup>, которое, в свою очередь, также эволюционирует, являясь постоянно развивающимся сводом правил, обычно соблюдаемых членами международного сообщества в отношениях между собой<sup>2</sup>.

Автор в полной мере солидарен с точкой зрения В.Д. Бордунова, который считает, что международное воздушное право является особой *подсистемой* системы международного права, которая подчинена решению главной задачи, – правовому обеспечению деятельности международного воздушного транспорта и поддержанию *безопасных, эффективных и экономичных международных воздушных сообщений* в соответствии с положениями Чикагской конвенции 1944 г.<sup>3</sup>

Кроме того, В.Д. Бордунов предлагает свое видение «системы международного воздушного права», согласно которому такая система состоит из института «**права международных полетов**» и института «**права международных воздушных сообщений и перевозок**». *Как считает названный автор*, «предлагаемая конструкция не претендует на завершенность, не все вопросы структуры и элементов системы международного воздушного права в ней освещаются. Однако именно системный подход позволяет объяснить причины взаимодействия и неизбежного вовлечения в процесс регулирования международных полетов и перевозок норм международного, национального и международного частного права»<sup>4</sup>.

Известно, подчеркивает в этой связи В.Д. Бордунов, что воздушные перевозки, выполняемые за пределами государственной территории, автоматически квалифицируются в качестве международных и подпадают под действие различных многосторонних и двусторонних международных договоров, условия и требования которых должны

---

<sup>1</sup> Так, В.Д. Бордунов в своей работе дает следующее определение международного воздушного права: «*система принципов и норм, регулирующих отношения между государствами и международными авиационными организациями по поводу использования воздушным транспортом воздушного пространства над государственной территорией и за ее пределами в целях осуществления регулярных и нерегулярных полетов и выполнения воздушных перевозок по установленным между государствами международным воздушным сообщениям*» // Бордунов В.Д. *Международное воздушное право*. М., 2007. С. 15–16.

<sup>2</sup> Еще в конце XIX века М.А. Таубе писал, что «право не есть что-нибудь неподвижное, неизменное, неизвестно откуда явившееся: оно есть одна из многих сторон или проявлений нашей жизни; оно растет и изменяется вместе с нею; это своего рода живой организм, и понять его современное без его истории немислимо» // Таубе М.А. *История зарождения современного международного права*. СПб, 1894. С. 15.

<sup>3</sup> См.: Бордунов В.Д. Указ. соч. С. 15.

<sup>4</sup> Бордунов В.Д. Указ. соч. С. 10–11.

соблюдаться любой авиакомпанией, воздушные суда которой осуществляют международные полеты и перевозку.

На основе таких договоров создан особый международно-правовой режим воздушных сообщений над государственной территорией и за ее пределами, обеспечивающий условия их регулярной, эффективной и безопасной эксплуатации в целях выполнения перевозок.

«Современный мир – мир глобализации, когда открывается более широкие возможности для его развития и одновременно возникает множество проблем и угроз»<sup>1</sup>. Международная гражданская авиация в условиях возрастающих глобализационных процессов, порождающих новые вызовы и угрозы, в том числе и в сфере безопасности осуществления международных полетов ГВС, объективно не может функционировать в нормальном режиме без международно-правового регулирования.

Международно-правовое регулирование, отмечал в свое время известный российский юрист-международник И.И. Лукашук, «представляет собой целенаправленное властное воздействие на международные отношения, совместно осуществляемое государствами при помощи международного права в целях удовлетворения своих национальных и международных интересов. Его существование объективно необходимо и определяется потребностью в правовом закреплении, упорядочении и развитии существующей системы международных отношений»<sup>2</sup>.

В том виде, в каком система международного воздушного права существует в данный момент, она сформировалась далеко не сразу. Специфической чертой становления и эволюционного развития МВП является то, что эти процессы весьма плотно связаны с научно-техническим прогрессом в области авиации.

В XX веке государства начали принимать нормативные правовые акты по вопросам пересечения их границ и пребывания иностранных воздушных судов в пределах их территории. Названные акты, в сущности, отражали право полетов.

Первоначально подобный акт был издан Францией в 1909 г. и представлял собой специальный циркуляр, касавшийся пересечения государственной границы Франции иностранными воздушными шарами. Впоследствии аналогичные акты были изданы в Австро-Венгрии, Великобритании, Германии, России, США и других государствах.

---

<sup>1</sup> См.: Капустин А.Я. Международное право. М., 2008. С. 9.

<sup>2</sup> См.: Лукашук И.И. Международно-правовое регулирование международных отношений. М., 1975. С. 8.

В связи с успешными полетами воздушных судов, перед государствами возникли проблемы защиты суверенного воздушного пространства и обеспечения безопасности своей территории и граждан, так как воздушные суда уже были способны преодолевать существенные расстояния и появляться в воздушном пространстве зарубежных государств.

Следует особо отметить, что в 1913 г. состоялся поистине исторический обмен нотами между Францией и Германией. Эти ноты были непосредственно связаны с регулированием вопросов пересечения воздушными судами границ между двумя названными государствами. После этого события состоялся целый ряд дипломатических переговоров между представителями США, Канады и Мексики, предметом которых явился широкий спектр вопросов в сфере организации международных полетов. Подобные переговоры были также проведены между Францией и Египтом.

На рубеже XIX и XX вв. стали появляться первые теоретические доктрины, предметом которых были различные аспекты определения юридической природы суверенного воздушного пространства, базировавшегося на фундаментальном принципе полного и исключительно суверенитета государства над воздушным пространством над своей территорией.

В начале XX века активизировались многочисленные дискуссии по проблемам установления правового режима воздушного пространства. В данных вопросах доминировала концепция известного французского исследователя П. Фошиля, выдвинувшего теорию «свобода воздуха». Надо заметить, что в основе указанной теории лежала аналогия с принципом «свободы открытого моря», базовым принципом международного морского права.

Концептуальные конструкции П. Фошиля зиждились на идее управления воздушным пространством по «образу и подобию» управления атмосферным воздухом. С точки зрения указанного ученого, обычный воздух не может априори быть подчиненным государственному суверенитету, так как его физические свойства не дают ни малейшей возможности государству в действительности осуществлять над данной субстанцией собственную власть. Непосредственно воздушное пространство представляет собой важнейшее средство для реализации контактов и связей между народами, а подчинение его государственному суверенитету привело бы к значительному ограничению таких возможностей.

В то же время П. Фошиль оставлял за государствами право запрещать полеты иностранных воздушных судов над суверенным воздушным пространством, а также принимать необходимые меры безопасности и защищать собственные коммерческие интересы в конкуренции с другими государствами<sup>1</sup>.

В качестве примера первой и неудачной попытки мирового сообщества договориться о принятии международной конвенции, нормы которой бы регулировали воздушное движение, следует упомянуть дипломатическую конференцию 1910 г., состоявшуюся в Париже<sup>2</sup>.

В повестку дня этой Конференции была выдвинута центральная проблема, связанная с установлением правового режима суверенного воздушного пространства, в процессе обсуждения которой преобладали две следующие позиции:

– английские делегаты настаивали на фиксации в тексте будущей Конвенции принципа полного и исключительного суверенитета государства над воздушным пространством, над сухопутной и водной территорией, а также на введении разрешительного порядка международных воздушных передвижений<sup>3</sup>;

– французская делегация, наоборот, выступила апологетом принципа «свободы воздуха», выдвинутого упоминавшимся ранее П. Фошилем, считавшим, что воздушное пространство, за исключением защитной зоны, должно быть свободным для полетов иностранных воздушных судов. Но при этом государства имеют права запрещать полеты над собственной территорией иностранных воздушных судов по причинам обеспечения своей безопасности.

Основная причина неудачного исхода Конференции заключалась в том, что действительное значение международного воздушного передвижения в 1910 г. было еще столь не существенным, что объективно

---

<sup>1</sup> См.: Мовчан А.П. Международное воздушное право. М., 1981. Кн. 1. С. 55.

<sup>2</sup> Австро-Венгрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Италия, Россия, Франция и другие государства собрались на названной конференции для обсуждения и принятия многостороннего межправительственного соглашения в сфере международной авионавигации, однако в результате был разработан только проект Международной конвенции о воздушном передвижении.

<sup>3</sup> Так, согласно Меморандуму, представленному конференции английской делегацией, государства должны были иметь полный суверенитет над воздушным пространством над их территорией и территориальными водами. Кроме того, каждое государство могло свободно устанавливать по собственной воле полицейский, таможенный и иной режим, относящийся к воздушной навигации.

перед мировым сообществом не было острой необходимости «добиться международного соглашения»<sup>1</sup>.

Первая мировая война потребовала внесения кардинальных изменений в позицию государств, придерживавшихся принципа «свободы воздуха», так как осуществление такого принципа на практике делает суверенное воздушное пространство незащищенным и тем самым создает реальную угрозу национальной безопасности.

Исходя из изложенного ранее, можно сделать вывод, согласно которому в период с начала XX века и до Парижской конвенции (1919 г.) развитие международного воздушного права шло в русле закрепления права государства самостоятельно распоряжаться суверенным воздушным пространством над собственной территорией.

После завершения Первой мировой войны, 13 октября 1919 г., на Парижской конференции была принята Конвенция о воздушной навигации, в которой был зафиксирован основной принцип МВП того времени, а именно принцип полного и исключительного суверенитета государств над воздушным пространством над своей территорией и практически были закончены многолетние споры о «свободах воздуха».

В то же время, Парижская конвенция признавала право мирного полета воздушных судов государств-участников Конвенции над суверенным воздушным пространством других государств-участников в мирное время на общих основаниях.

Необходимо отметить, что рассматриваемая Конвенция содержала в себе и положения дискриминационного характера<sup>2</sup>.

Большое значение Парижской конвенции состояло в том, что она сыграла серьезную роль в процессе становления и эволюции МВП. Большая часть из содержащихся в ней положительных правил выступила в качестве проверенного временем образца для норм иных многосторонних и двусторонних соглашений, а также для соответствующего национального законодательства. Именно с того момента начался процесс формирования и развития международного воздушного права,

---

<sup>1</sup> См.: Перетерский И.С. Международные соглашения о воздушном передвижении (Воздушные конвенции) с приложением перевода Конвенции Лиги Наций о воздушном передвижении от 13 октября 1919 г. М., 1923.

<sup>2</sup> Так, в тексте Парижской конвенции было закреплено положение о том, что «ни одно из договаривающихся государств не должно допускать иначе, чем на основании особого временного разрешения, полет над своей территорией воздушного судна, не принадлежащего одному из договаривающихся государств». Данная статья была направлена, в первую очередь, против интересов побежденных государств, стремившихся к развитию воздушных сообщений не только со странами-победительницами.

который дал импульс для становления особого международно-правового режима воздушного пространства над государственной территорией и за ее пределами. Названный режим был нацелен на установление порядка реализации международных воздушных сообщений, обеспечивавший условия их регулярной, эффективной и безопасной эксплуатации в целях выполнения перевозок<sup>1</sup>.

По окончании Первой мировой войны национальное воздушное законодательство государств явно оказалось неадаптированным к правовому обеспечению деятельности гражданской авиации. Для исправления сложившейся негативной ситуации государства начали принимать нормативные правовые акты в форме кодексов или специальных законов.

Надо заметить, что специфика национального правового регулирования в то время заключалась в формировании специального направления, регулирующего внутренние и международные полеты и перевозки. Кроме проблемы суверенитета государства также стали акцентировать внимание на обеспечении безопасности полетов.

Исходя из изложенного ранее, можно сделать вывод, согласно которому в период от Парижской конвенции (1919 г.) до Чикагской конвенции (1944 г.) МВП эволюционировало по пути многостороннего, двустороннего и национального правового регулирования международных полетов и управления воздушным движением. Необходимо особо подчеркнуть, что международное воздушное право в указанный период приобрело статус самостоятельной отрасли международного права.

История свидетельствует, что в МВП давно существует специальное направление, регулирующее международные полеты гражданских воздушных судов. Именно его развитие привело к сформированию в международном воздушном праве института международных полетов со своими специфическими принципами и нормами, которые регулируют международные полеты над государственной территорией и за ее пределами.

Эти принципы и нормы устанавливают правовой режим международных полетов гражданских воздушных судов и определяют общие права и обязанности государств. Важную часть нормативной базы данного института образуют многосторонние соглашения. Особо место также занимают региональные, двусторонние соглашения и нормы национального законодательства. Именно они решают, как и каким образом гражданские воздушные суда одних государств могут выполнять международные полеты над территорией иностранных государств.

---

<sup>1</sup> См.: Бордунов В.Д. Указ. соч. С. 9.

В 20–30 гг. XX века, когда появилась коммерческая авиация, в МВП стали складываться нормы, ориентированные на регулирование процессов становления и эксплуатации международных воздушных сообщений, а также реализации воздушных перевозок пассажиров и грузов из одного государства в другое. В конечном итоге в МВП был сформирован институт международных воздушных сообщений и перевозок, который базируется на совокупности специально предназначенных принципов и норм, регламентирующих широкий спектр вопросов, связанных с эксплуатацией международных воздушных сообщений, предоставления и использования коммерческих «свобод воздуха».

Основными международно-правовыми источникам указанного института являются Чикагская конвенция, Соглашение о транзите при международном сообщении, Соглашение о международном воздушном транспорте, региональные межправительственные соглашения «об открытом небе» и двусторонние межправительственные соглашения о воздушном сообщении.

Представляется, что, в связи с изложенным ранее, целесообразно четко определить само понятие «международные воздушные сообщения». Это даст возможность, с одной стороны, установить пределы исследуемых проблем, а с другой – уточнить содержание названного понятия в ретроспективном контексте эволюции МВП.

Как замечает в своей монографии А.А. Баталов, зачастую в работах, посвященных правовому регулированию международных воздушных сообщений, затрагивается практически весь спектр проблем международного воздушного права: от правового режима воздушного пространства, регулирования полетов в суверенном воздушном пространстве и над открытым морем, правового статуса воздушного судна и экипажа, расследования авиационных происшествий и до проблем регулирования коммерческих прав на осуществление авиaperезовок и ответственности авиaperезовозчика<sup>1</sup>. Таким образом, подчеркивает А.А. Баталов, понятие «международные воздушные сообщения» используется в самом широком смысле, что предполагает рассмотрение как вопросов полетов в воздушном пространстве как таковых, вопросов правового регулирования международной авионавигации, так

---

<sup>1</sup> См., напр.: Дежкин В.Н. Правовое регулирование международных воздушных сообщений М., 1987; Грязнов В.С., Малеев Ю.Н. Правовые основы международных воздушных сообщений. М., 1987; Грязнов В.С. Правовые основы воздушных сообщений. М., 2001. — Цит. по: Баталов А.А. Современное международно-правовое регулирование воздушных сообщений: теория и практика. М., 2008. С. 1.

и международно-правовых аспектов коммерческой деятельности воздушного транспорта<sup>1</sup>.

Между тем, подмечает названный ранее автор, в международно-правовых документах и прежде всего в Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Чикагской конвенции), понятие «международные воздушные сообщения» имеет вполне конкретное содержание и используется в гораздо более узком смысле.

Согласно ст. 96 Чикагской конвенции 1944 г. под международными воздушными сообщениями понимаются любые регулярные воздушные сообщения, осуществляемые воздушными судами с целью общественных перевозок пассажиров, почты или груза через воздушное пространство над территорией более чем одного государства<sup>2</sup>. Таким образом, исходя из буквального толкования ст. 96, в рамках Чикагской конвенции к международным воздушным сообщениям относятся лишь регулярные авиaperевозки пассажиров, почты и грузов. Подобный подход Чикагской конвенции к определению понятия «международные воздушные сообщения» объясняется тем, что в период ее разработки и принятия доля нерегулярных «общественных перевозок» пассажиров и грузов на авиатранспортном рынке была относительно невелика и с точки зрения международно-правового регулирования такие перевозки практически не принимались во внимание<sup>3</sup>.

Исходя из изложенного ранее, можно сделать вывод о том, что принципы и нормы международного воздушного права дифференцируются на два соответствующих самостоятельных и автономных института: институт международных полетов и институт международных воздушных сообщений и перевозок<sup>4</sup>. Они выполняют конкретные

---

<sup>1</sup> См.: Там же. С. 2.

<sup>2</sup> См.: Политика и инструкторный материал в области регулирования международного воздушного транспорта // ICAO Doc. 9587.

<sup>3</sup> См.: Баталов А.А. Указ. соч. С. 2.

<sup>4</sup> В этой связи В.Д. Бордунов пишет, что результате длительной, почти вековой эволюции в международном воздушном праве образовались две основные группы специфических принципов и норм. Одна предназначена исключительно для регулирования международной аэронавигации и устанавливает режим международных полетов над государственной территорией и за ее пределами, а также определяет порядок их управления органами обслуживания воздушного движения (ОВД). Задачей другой является правовое обеспечение межгосударственных воздушных сообщений и содействие их практической эксплуатации. При всей бесспорной важности первой группы норм, регулирующих международную аэронавигацию, на рубеже XX и XXI вв. заметно усилилось значение принципов и норм, регулирующих именно международные воздушные сообщения и перевозки // См.: Бордунов В.Д. Указ. соч. С. 9.

функции в международном воздушном праве, но во взаимосвязи и взаимодействии друг с другом образуют единое целое, которое обеспечивает единство процесса регулирования международных полетов и перевозок.

11 сентября 1944 г., накануне завершения Второй мировой войны, на Чикагской конференции 52 государства обсудили проект Конвенции о международной гражданской авиации, разработанный Великобританией, Новым Зеландией, Канадой и США.

7 декабря 1944 г. Конференция завершилась принятием Заключительного акта, Временного соглашения о международной гражданской авиации (подписали 34 государства), Конвенции о международной гражданской авиации (подписали 38 государств), Соглашения о международном транзитном воздушном сообщении (подписали 26 государств) и Соглашения о международном воздушном транспорте (подписали 11 государств).

Чикагская конвенция играла и в настоящее время играет особую важную роль в развитии современного международного воздушного права. На протяжении уже более полувека основным международным договором, определяющим общие принципы регулирования международных воздушных сообщений, является Конвенция о международной гражданской авиации, подписанная 7 декабря 1944 г. По состоянию на 31 июля 2007 г. участниками конвенции стали 190 государств, что подтверждает ее широкое признание мировым сообществом<sup>1</sup>.

Основополагающие принципы суверенитета, справедливых и равных возможностей, недискриминации, взаимозависимости, гармонизации и сотрудничества, зафиксированные в Чикагской конвенции, хорошо служили международному воздушному транспорту и по-прежнему являются фундаментом будущего развития международной гражданской авиации<sup>2</sup>.

С точки зрения В.Д. Бордунова, Чикагская конвенция закрепила универсальные основы регулирования взаимоотношений государств в сфере регулярных и нерегулярных полетов, осуществляемых в рамках международных воздушных сообщений, как совокупность универсальных обязательных дозволений и предписаний. Кроме того, указанная Конвенция играет роль объединяющей нормативной базы, на основе которой развиваются, модифицируются и разрабатываются новые

<sup>1</sup> См.: Баталов А.А. Указ. соч. С. 2.

<sup>2</sup> См.: Декларация глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта (Монреаль, 24 – 29 марта 2003 г.). Док. ИКАО, ATConf/5// . URL: [www.un.org](http://www.un.org)

нормативные документы. Чикагская конвенция регулирует и обеспечивает единообразный технологический режим международной авиации при помощи принятия стандартов и рекомендуемой практики, разрабатываемых ИКАО в соответствии с ее положениями, а также является Уставом *Международной организации гражданской авиации* (ИКАО), определяющим долгосрочные и оперативные задачи деятельности этой международной организации, имеющей статус специализированного учреждения ООН<sup>1</sup>.

*Необходимо отметить, что Международная организация гражданской авиации (далее – ИКАО)* была создана 4 апреля 1947 г., после того как 26 государств ратифицировали Конвенцию о международной гражданской авиации, выработанную в 1944 г. на Международной конференции гражданской авиации в Чикаго. Членами ИКАО являются 185 государств, в том числе Россия.

Ключевые цели ИКАО состоят в изучении на постоянной основе различных проблем в сфере международной гражданской авиации; установлении международных норм и правил для гражданской авиации; содействии развитию и планированию международного воздушного транспорта для обеспечения безопасного и упорядоченного использования международной гражданской авиации во всем мире<sup>2</sup>.

ИКАО всемерно поощряет применение мер безопасности, единообразных операционных правил, а также упрощенные порядки на международных границах. Кроме того, Организация содействует использованию новейших технических методов и оборудования. Она разработала систему метеорологического обслуживания, контроля над полетами, связи, радиомаяков и радиодиапазонов, поисковых и спасательных организаций и другие средства, необходимые для безопасности полетов на международных авиалиниях. Предоставляя техническую помощь, ИКАО помогает развивающимся странам создавать воздушный транспорт и готовить соответствующий персонал. Она добилась существенного упрощения правительственных таможенных, иммиграционных и санитарных правил, касающихся международного авиатранспорта. ИКАО отвечает за подготовку проектов международных воздушных конвенций и занимается многими экономическими аспектами международного авиатранспорта. Она принимает соответствующие меры, направленные на обеспечение прав государств в сфере использования международного воздушного транспорта, меры по недопущению

---

<sup>1</sup> См.: Бордунов В.Д. Указ. соч. С. 72.

<sup>2</sup> См.: Фёдоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XX веке. М., 2007. С. 825.

какой-либо дискриминации; собирает и публикует статистические данные, касающиеся гражданской авиации. В 1998 г. ИКАО одобрила Глобальный план обеспечения безопасности полетов гражданской авиации. Она содействует осуществлению своими членами подготовки специалистов и программ по оказанию помощи жертвам воздушных аварий, а также выполнению принятых ею стандартов, оказывает помощь развивающимся странам в реализации различных проектов в области использования гражданской авиации<sup>1</sup>.

В связи с использованием гражданской авиации для международного коммерческого воздушного транспорта, в послевоенное время практика заключения двусторонних межправительственных соглашений о воздушном сообщении получила широкое применение в МВП.

Говоря о российско-китайском сотрудничестве в сфере международных воздушных сообщений и перевозок, нужно сказать о том, что его истоки берут свое начало в начале 90-х гг. XX века, а именно, когда 26 марта 1991 г. в Пекине Правительство СССР и Правительство КНР заключили Соглашение в целях установления воздушного сообщения между двумя государствами. Следует отметить, что указанное Соглашение, принятое накануне распада СССР, и в настоящее время является главным международно-правовым документом, регулирующим

---

<sup>1</sup> См.: Фёдоров В.Н. Указ. соч. С. 825–826.

Говоря о структуре органов управления ИКАО, следует отметить, что высшим законодательным органом ИКАО является **Ассамблея**, состоящая из делегатов всех государств-членов, созывается не реже одного раза в три года. Она определяет политику ИКАО и обсуждает любые вопросы, которые не передаются на рассмотрение Совета.

**Совет**, куда входят представители 33 стран, избираемые Ассамблеей на три года, представляет собой исполнительный орган. Он выполняет решения Ассамблеи и ведет финансами ИКАО, разрабатывает нормы для международной аэронавигации, собирает, изучает и публикует информацию по вопросам аэронавигации и может действовать по просьбе заинтересованных государств-членов в качестве арбитражной инстанции для урегулирования любых споров, связанных с международной гражданской авиацией. Совет одобряет международные стандарты и рекомендации и включает их в приложения к Конвенции о международной гражданской авиации, принимает все необходимые меры для обеспечения безопасности и регулярной работы международного воздушного транспорта. Совет избирает своего *Президента* и назначает *Генерального секретаря*.

Кроме того, в структуру ИКАО входят Комиссия по воздушной навигации, Юридический комитет, Комитет по совместной поддержке служб воздушной навигации, Комитет по незаконному вмешательству, Комитет технического сотрудничества и др. Местонахождение — Монреаль (Канада) // См.: Там же. С. 826.

международные полеты ГВС и воздушные перевозки между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой.

Характеризуя роль, которую играет внутригосударственное (национальное) законодательство в области регулирования международных воздушных сообщений, необходимо особо подчеркнуть, что оно всей совокупностью законодательных и иных нормативных правовых актов подтверждает естественную суверенную власть государства над суверенным воздушным пространством.

При этом надо иметь в виду, что сфера действия национальной юрисдикции по изложенным ранее вопросам может распространяться за пределы государственной территории.

В данной связи в свое время А.Н. Верещагин писал о том, что «в самом деле, если признать, что действие воздушного законодательства ограничивается только лишь территорией государства, то остается неясным вопрос о том, нормами какого права должны регулироваться полеты воздушных судов этого государства над открытым морем»<sup>1</sup>.

Современный период развития цивилизации, подчеркивает известный российский юрист-международник, профессор А.Х. Абашидзе, характеризуется постепенным формированием единого мирового сообщества, в котором происходит сближение людей, народов и государств, становятся более прозрачными традиционные государственные границы, расширяются сферы взаимодействия и интеграции, усиливается взаимозависимость и взаимосвязанность государств<sup>2</sup>.

В настоящее время, под влиянием постоянных технологических нововведений, расширения деятельности международной гражданской авиации, усиления конкуренции и увеличения эксплуатационных расходов, традиционные подходы к регулированию деятельности международного воздушного транспорта накладывают серьезные ограничения, в значительной мере препятствующие его развитию. Данное обстоятельство обусловило необходимость осуществления постепенной либерализации МВТ. Надо заметить, что, с одной стороны, либерализация МВТ в целом отвечает более полному удовлетворению потребностей мирового сообщества, а с другой – содержит реальную возможность снижения уровня безопасности международных полетов ГВС.

Известно, что проблема обеспечения надлежащего уровня безопасности международных полетов ГВС является главным вектором стратегии ИКАО, и ухудшение ситуации в данной сфере настоятельно

---

<sup>1</sup> См.: Верещагин А.Н. Международное воздушное право. М., 1966. С. 65.

<sup>2</sup> См.: Капустин А.Я. Указ. соч. М., 2008. С. 10.

диктует императив наращивания усилий мирового сообщества в рамках ИКАО в целях недопущения негативных тенденций.

Поэтому в настоящее время, в связи с повышением роли гражданской авиации, возрастанием интенсивности международных воздушных сообщений и развитием авиационной техники, обеспечение безопасности международных полетов ГВС является особо актуальной проблемой МВП, которая постоянно находится в зоне особого внимания международного сообщества.

Таким образом, в контексте изложенного ранее, можно сделать вывод, что при помощи многостороннего, регионального, двустороннего и национального правового регулирования, международная гражданская авиация получила свое быстрое эволюционное развитие в период, последовавший после Чикагской конвенции 1944 г., и что это развитие продолжается на современном этапе. Международное сообщество в настоящее время четко осознало объективную потребность либерализации МВТ, вызванную к жизни под непосредственным воздействием процессов глобализации, а также необходимость обеспечения высокого уровня безопасности международных полетов ГВС. Абсолютно очевидно, что для разрешения указанного диалектического противоречия крайне необходимо перманентно совершенствовать и оптимизировать систему международного воздушного права.

Но относительно того, каким именно образом должно осуществляться совершенствование современной системы МВП – путем постоянной доработки Чикагской конвенции 1944 г. при помощи внесения в ее текст соответствующих дополнений и поправок или посредством принятия новой универсальной (всеобщей) конвенции по воздушному праву – в среде правоведов, как российских, так и зарубежных, отсутствует единая точка зрения.

Известно, что главными международно-правовыми документами, устанавливающими воздушные сообщения между государствами и регулирующими условия их осуществления, в настоящее время являются двусторонние соглашения о воздушных сообщениях. Вместе с тем возможность заключения универсального многостороннего договора по данному вопросу постоянно обсуждается в отечественной и в зарубежной литературе, а также на различных межгосударственных конференциях и в рамках международных организаций<sup>1</sup>.

Так, на современном этапе сторонники единого многостороннего договора, регулирующего международные воздушные сообщения, отказ от системы двусторонних соглашений аргументируют тем, что

---

<sup>1</sup> См.: Баталов А.А. Указ. соч. С. 11.

двусторонний процесс взаимообмена коммерческими правами якобы имеет тенденцию к снижению возможностей до уровня, считаемого приемлемым для наименее конкурентоспособной стороны, и тем самым двусторонние соглашения о воздушных сообщениях, с точки зрения крупных авиакомпаний, создают препятствия для развития отрасли. Кроме того, они также считают, что снятие ограничений, связанных с двусторонним регулированием воздушного транспорта, необходимо в интересах его пользователей, аэропортов, авиакомпаний, а также в целях развития туризма и торговли. В то же время, по их мнению, многостороннее регулирование может содействовать быстрому установлению новых воздушных сообщений по мере присоединения государств к многостороннему договору, а само заключение многостороннего договора покончит с напрасной тратой времени и расходов на проведение длительных переговоров по большому числу двусторонних соглашений о воздушном сообщении, то есть процессом, ограничивающим развитие системы воздушного транспорта<sup>1</sup>.

Так, например, М. Милде выдвигает тезис, согласно которому Чикагская конвенция была разработана полвека тому назад при значительной дальновидности и мудрости ее разработчиков. Ее общая структура оказалась достаточно гибкой для того, чтобы учесть технические, экономические и геополитические изменения, имевшие место после 1944 г. По мнению названного автора, Чикагская конвенция **не требует срочного изменения** и может вполне еще служить в качестве добротной основы международного регулирования международной гражданской авиации на многие годы вперед. С другой стороны, считает М. Милде, любые будущие поправки к Конвенции следует рассматривать в качестве части стратегического плана, который бы поддерживал равновесие всех положений Конвенции и не акцентировал внимание на одном положении. Иначе поправки к Конвенции не будут особенно впечатляющими и эффективными<sup>2</sup>.

Аргументы против заключения многостороннего договора по вопросам воздушных сообщений сводятся к тому, что многостороннее регулирование менее гибко, поскольку осуществить пересмотр многостороннего соглашения намного сложнее, чем двустороннего. Кроме этого, по мнению сторонников двустороннего соглашения, многостороннее регулирование ослабляет возможность государства защищать национальных авиаперевозчиков. В свою очередь, общеизвестно, что двустороннее регулирование успешно использовалось в области

<sup>1</sup> См.: Там же. С. 11–12.

<sup>2</sup> See: *Annals of air and space law*. Montreal, 1994. P. 401.

либерализации воздушных сообщений между государствами, выразившими желание осуществить такую либерализацию, способствовало высокому росту воздушных перевозок и в то же время не препятствовало технологическим и рыночным нововведениям<sup>1</sup>.

Так, например, с точки зрения Е.А. Самородовой, действующие нормы Чикагской конвенции и других договоров в области воздушного права в целом доказали свою эффективность, но они являются либо не вполне адекватными указанным новым задачам, либо вовсе не охватывают новых видов деятельности, происходящих в воздушном пространстве. Прогрессивное развитие и кодификация международного воздушного права показывает, что посредством принятия поправок к отдельным договорам не достигается их системная увязка и согласованность. По мнению Е.А. Самородовой, **принятие новой Конвенции по воздушному праву** (всеобъемлющей) позволит утвердить целостность и единообразие международно-правового регулирования деятельности в воздушном пространстве, способствовать унификации и гармонизации норм национального законодательства государств мира по регулированию деятельности в воздушном пространстве. Кроме прочего, подчеркивает указанный автор, заключение данной Конвенции будет содействовать более эффективному использованию воздушного пространства на благо народов, государств и всего человечества в мирных целях<sup>2</sup>.

По мнению автора, изложенные ранее два различных взгляда на пути совершенствования современного МВП наглядно свидетельствуют о сложнейшем характере обозначенной проблемы. Ведь очевидно, что путь кардинальной ревизии старых конвенций и замены их новыми (например, универсальной Конвенции по воздушному праву), с одной стороны, представляет собой важнейший шаг вперед в сфере кодификации и прогрессивного развития современного международного воздушного права, а с другой – процесс разработки и принятия новой универсальной (всеобщей) Конвенции по воздушному праву является весьма не простым и длительным. Поскольку только в результате совместных и согласованных действий государств-участников новая Конвенция по воздушному праву сможет быть принята государствами мира в качестве действительно всеобщего и эффективного

---

<sup>1</sup> See: Abeyratne R.I.R. *Legal and Regulatory Issues in International Aviation*. N.Y. 1996. P. 30–31. — Цит. по: Баталов А.А. Указ. соч. С. 12.

<sup>2</sup> См.: Самородова Е.А. *Международно-правовые проблемы разработки и принятия универсальной (всеобщей) Конвенции по воздушному праву*: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 135.

международно-правового инструмента и получить широкое признание и применение. Думается, в настоящее время это тупиковый и бесперспективный путь (в контексте приведенных обстоятельств) разрешения важной проблемы, какой является совершенствование системы МВП.

В заключение можно сделать вывод, согласно которому совершенствование системы международного воздушного права должно осуществляться:

- на основе системного подхода;
- при помощи выработки и принятия новых поправок к Чикагской конвенции;
- посредством постоянного обновления Стандартов и Рекомендуемой практики;
- путем принятия решений ИКАО с последующим одобрением государств-участников;
- использования типовых статей в процессе заключения двусторонних соглашений;
- при помощи унификации норм национального законодательства в сфере международных воздушных сообщений.

Список литературы:

1. Баталов А.А. Современное международно-правовое регулирование воздушных сообщений, М., 2008. 224 с.
2. Бордунов В.Д., Елисеев Б.П. Евросоюз против компенсаций за транссибирский транзит // Парламентская газета. 2005. 14 октября. № 181.
3. Бордунов В.Д., Копылов М.Н. Правовой режим международного воздушного пространства // Вопросы международного морского и воздушного права / под ред. М.И. Лазарева, В.И. Менжинского, Л.В. Сперанской. М., 1979.
4. Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М., 1988. 209 с.
5. Бордунов В.Д. Международное воздушное право. М., 2007. 464 с.
6. Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций, М., 1989. 168 с.
7. Капустин А.Я. Международные организации в глобализирующемся мире. М., 2010.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ КАК ДЕТЕРМИНАНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

### THE STATE POWER AS THE DETERMINANT OF THE STATE COERCION

**Макарейко Н.В.**, докторант адъюнктуры Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент

#### Аннотация

Статья посвящена характеристике государственной власти. Рассмотрена взаимосвязь между государственной властью и государственным принуждением как методом управления.

#### Ключевые слова

Государство, государственная власть, метод управления, государственное принуждение.

#### Annotation

The article is devoted to the state power. It examined the relationship between state power and state enforcement as a control method.

#### Keywords

State, state power, control method, state enforcement.

Проблемы государственной власти традиционно находятся в эпицентре доктринального внимания, что обусловлено значением данного феномена в жизни социума. Особую значимость данная проблематика обретает на переломных этапах общественного развития, когда происходит не только принципиальное изменение архитектуры власти, но и осуществляется изменение государственной идеологии.

В 90-е годы XX столетия российская государственная власть прошла принципиальную проверку на прочность. При этом обозначенным периодом проведение тестирования государственной власти не ограничено. Очевидно, что происходит изменение, а точнее возрастает интенсивность и возрастает число источников угроз, которые в настоящее время исходят из вне, в то время как в недалеком прошлом основную угрозу составляли внутренние угрозы. Посягательство со стороны отдельных субъектов федерации на государственный суверенитет обрели такую интенсивность, что на повестке дня стоял вопрос о сохранении российской государственности, которая не только была сохранена, но и существенно была упрочена.

Анализ взаимосвязи государственной власти и государственного принуждения имеет логическое обоснование, что предопределено существующей связью между государством, правом и принуждением. В этой связи Ж.И. Овсянян пишет: «Анализ проявления принуждения (как свойства государства и права) в иных признаках, свойствах и атрибутах государства и права дает многообразные подтверждения неразрывной связи указанных трех феноменов. В то же время он позволяет

обнаружить признаки теоретической формулы государственно-правового принуждения, поскольку свойства последнего являются неотъемлемыми составляющими показателей (признаков) государства и права»<sup>1</sup>.

Несколько ранее схожее суждение было высказано С.Н. Братусем, по мнению которого «принуждение тесным образом связано с феноменом власти (а государственная власть – с государственным принуждением). Эта связь проявляется в том, что в государственно-организованном обществе принуждение во все времена и при всех режимах – это основополагающий метод государственного властвования»<sup>2</sup>.

Следует отметить, что представители отраслевой юридической науки также подчеркивают обусловленность государственного принуждения государственной властью. В этой связи Н.А. Саттарова при анализе государственного принуждения в бюджетной сфере отмечает, что «принуждение в юридической науке – это правовое явление, тесным образом связанное с феноменом государственной власти»<sup>3</sup>.

Позитивные преобразования начала XXI столетия ни в коей мере не умаляют актуальности доктринального осмысления феномена государственной власти, так как между степенью теоретического исследования проблемы государственной власти как в целом, так и отдельных ее элементов и проявлений зависит эффективность ее функционирования. Проблема власти столь значима в области гуманитарного знания, что это привело к оформлению самостоятельного направления научного поиска – кратологии. «Назревшая формируемая ныне наука о власти (кратология) имеет дело с властью, многообразием ее явлений, ее закономерностями и законами, с чрезвычайно сложной, своеобразной и часто очень динамичной и напряженной деятельностью»<sup>4</sup>. Объектом кратологии выступает власть, прежде всего государственная власть, и другие ее многочисленные и разнообразные виды, сферы и проявления, что позволяет аккумулировать разрозненную информацию о данном социальном явлении, которое на протяжении длительного времени накапливалась в различных областях знания.

В научной литературе совершенно обоснованно обращается внимание на существенные проблемы, возникшие в определении места

---

<sup>1</sup> Овсянян Ж.И. Государственное принуждение как правовая категория (теоретическая формула отношения принуждения к государству и праву) // Государство и право. 2007. № 12. С. 7.

<sup>2</sup> См.: Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 2001. С. 48–52.

<sup>3</sup> Саттарова Н.А. Меры государственного принуждения в бюджетной сфере как фактор эффективного функционирования финансовой системы // LEXRUSSICA. 2015. № 8. С. 100.

<sup>4</sup> См.: Халипов В.Ф. Наука о власти. Кратология: учебное пособие. М., 2002. С. 3.

и роли государства в системе общественных отношений. «Предпринятая в начале 90-х гг. завершившегося столетия попытка идеологов государственной политики «нового курса» поменять традиционные для России ценностные приоритеты, в основу которых было положено представление о государстве как об основной системообразующей инстанции, на идеалы западного либерализма с характерной для них системой взаимоотношения индивида и государства не привела да и не могла привести к одномоментному изменению правосознания в обществе. Вместе с тем закрепление на конституционном уровне ряда либеральных ценностей, провозгласивших приоритетность индивидуальных интересов перед государственными, повлекло за собой понижение роли государства в качестве субъекта политической системы общества, что, в свою очередь, не могло не сказаться на эффективности государственной деятельности по обеспечению правопорядка»<sup>1</sup>.

С данным суждением следует согласиться. Очевидно, что государственная власть является тем явлением, которое дает важную характеристику состояния общественного организма, и необходимо добиться такого ее качественного состояния, которое позволило бы в должной мере защитить права и свободы граждан, создать необходимые условия для поступательного общественного развития. Часть 1 статьи 7 Конституции РФ определено, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В этой связи российским государством принимается и должен быть обеспечен высокий стандарт прав человека, которые нашли свое закрепление в Конституции РФ, конкретизированы в действующем законодательстве.

Интерес к власти вообще и государственной в особенности остается стабильным на протяжении длительного времени, о чем свидетельствуют труды античных мыслителей, чьи идеи нашли свою материализацию при осуществлении государственного строительства в Древней Греции и Риме. В дальнейшем (средние века) проблема власти была предметом осмысления в связи с религией и духовно-нравственными концептами. В Новое время данная проблематика также являлась объектом самого пристального внимания с позиции философского, социологического и политологического осмысления, о чем свидетельствуют работы зарубежных авторов: Х. Арндта, Р. Арона, Р. Бершtedта,

---

<sup>1</sup> Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: монография. М., 2003. С. 8.

П. Блау, Т. Бола, Д. Болдуина, Т. Вартенберга, М. Вебера, Э. Гиденса, Р. Даля, С. Льюса, Т. Парсонса, Д. Ронга и др.

Глубинное исследование феномен государственной власти получил в работах русских правоведов: Н.Н. Алексеева, В.М. Гессена, А.Д. Градовского, В.В. Ивановского, Б.А. Кистяковского, М.М. Ковалевского, Ф.Ф. Кокошкина, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, Л.И. Петражицкого, П.А. Сорокина, В.М. Хвостова, Б.Н. Чичерина и др.

В советской государственно-правовой традиции вопросы власти явились предметом самого пристального внимания, что является аргументом в пользу значимости данного феномена. В этой связи О.М. Ледеяевой было отмечено, что существующие подходы могут быть объединены в рамках трех основных подходов: 1) власть рассматривалась как необходимая функция любого коллектива по руководству своими членами для налаживания совместной деятельности; 2) власть определялась как реальная способность осуществлять свою волю, навязывать ее другим или как волевое социальное отношение, характер которого обусловлен доминирующей волей с одной из сторон данного взаимодействия, осуществляемой с помощью специальных властных методов («волевая» концепция власти); 3) власть характеризовалась как организованная сила, обеспечивающая единство действий и устойчивый порядок в общественных отношениях<sup>1</sup>.

Очевидно, что власть выступает обязательным свойством любой организованной системы, без которого она обречена на разрушение. Показательна в этой связи позиция М. Вебера, который рассматривал власть как возможность проводить внутри социальных отношений собственную волю даже вопреки сопротивлению, независимо от того, на чем такая возможность основана<sup>2</sup>. Данный подход получил свое развитие в работах итальянского политолога Н. Бобино, по мнению которого власть выступает отношением между двумя субъектами, из которых один навязывает другому свою волю и определить его волю, невзирая на средства<sup>3</sup>.

Государственная власть выступает разновидностью публичной власти, что дало возможность А.И. Елистратову отметить следующее: «Организуя общество, государственная власть не оставляет незатронутой ни одной стороны общественной жизни, ни одного сколько-нибудь

---

<sup>1</sup> См.: Ледеяева О.М. Понятие власти // Власть в социалистическом обществе: теория, история и перспективы. М., 1989. С. 13–14.

<sup>2</sup> Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 41.

<sup>3</sup> См.: Кравченко Н.И. Средний уровень политической и неполитической власти // Власть: философско-политический аспект. М., 1989. С. 10.

значащего уголка этой жизни. В те или иные отношения с правящей властью мы по необходимости вступаем на каждом шагу, даже, может быть, когда и сами этого не замечаем. <...> Публичные интересы, которые преследует государство, заставляет его интересоваться вашим передвижением, вашим взаимным отношением, поведением, вашим взаимным общением друг с другом»<sup>1</sup>.

При рассмотрении государственной власти видный отечественный правовед С.С. Алексеев акцентировал внимание на ее волевом характере как «отношения господства и подчинения, при которых воля и действия одних лиц (властвующих) доминирует над волей и действиями других лиц (подвластных)»<sup>2</sup>.

При характеристике государственной власти большое значение имеет применяемый при этом инструментарий, который позволяет решать стоящие перед ней задачи, а также свидетельствует о ее качестве, гуманистическом содержании. В этой связи ряд исследователей при анализе признаков государственной власти акцентируют на этом внимание. Н.М. Кистяковский включил в число обязательных элементов, раскрывающих сущность государственной власти, наряду с идеологической и духовной основами такие элементы, как физическое и психологическое насилие<sup>3</sup>. Профессор С.Н. Кожевников аргументированно отмечает, что государственной власти в современном российском обществе свойственно использование в необходимых случаях механизма принуждения в связи с нарушением установленных юридических норм<sup>4</sup>. Н.В. Ходовым было отмечено, что государственной власти свойственна реализация посредством применения соответствующих методов, в том числе путем применения государственного принуждения – легального насилия<sup>5</sup>.

Широкий спектр задач, стоящих перед государственной властью, предопределил наличие в ее арсенале разнообразных методов. Наряду с этим государство выступает в качестве монополиста на применение государственного принуждения, которое является легализованным насилием. Данная характеристика государственной власти была четко отмечена русским правоведом Н.И. Лазаревским, по мнению которого

<sup>1</sup> Елистратов А.И. Административное право. М., 1911. С. 5–6.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Государство и право: начальный курс. М., 1994. С. 6.

<sup>3</sup> См.: Кистяковский Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1894. С. 241.

<sup>4</sup> См.: Кожевников С.Н. Государственная власть и право // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия Право. 2003. Вып. 2 (7). С. 9.

<sup>5</sup> См.: Ходов Н.В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России (общеправовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 34.

«государственная власть оказывается монополистом принудительной власти в пределах данного государства возможно лишь с разрешения и под контролем государственной власти»<sup>1</sup>. Развивая данную мысль, следует отметить, что имеет место ряд ситуаций, когда государство делегирует свои полномочия по применению принуждения другим субъектам, в качестве которых могут выступать органы местного самоуправления, граждане и их объединения. В этих случаях происходит децентрализация принудительного потенциала, что обусловлено необходимостью оптимизации управленческой, прежде всего правоохранительной, деятельности. При этом государство не должно снимать с себя обязанности по осуществлению контроля за данной деятельностью и соответствующего реагирования на выявленные факты нарушения. Можно говорить, что такой подход является одним из элементов тестирования на зрелость общества и государства. В этой связи М. Вебер отметил, что право физического насилия, применяемого всеми другими союзами или отдельными лицами, возможно лишь настолько, насколько государство со своей стороны допускает это насилие: единственным источником «права» на насилие считается государство<sup>2</sup>.

Государственное принуждение является не только обязательным методом властвования, но и ее атрибутивным свойством. Функционирование государственной власти без применения принуждения является утопией и не соответствует действительности, на чем акцентируют внимание авторы, которые занимаются проблемами государственного принуждения. Так, А.И. Каплунов в диссертационном исследовании отмечает: «Принуждение – необходимый метод осуществления всякой государственной власти, так как власти без принуждения вообще не бывает. Принуждение свойственно и всякому правовому государству, в условиях которого оно также будет выполнять функции нормально-го средства борьбы с аномальными проявлениями, правонарушениями и преступностью, функции укрепления дисциплины и законности»<sup>3</sup>.

Схожую позицию занимает Г.М. Лановая: «Без способности оказывать принудительное воздействие нет власти, без наличия власти невозможно принуждение»<sup>4</sup>.

Анализ государственного принуждения во взаимосвязи с государственной властью актуализирует еще одну важную проблему, а именно

---

<sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Русское государство и право. Петроград, 1917. С. 5.

<sup>2</sup> Вебер М. Указ. соч. С. 645.

<sup>3</sup> Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 98–99.

<sup>4</sup> Лановая Г.М. Принуждение в системе правоприменения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 20.

взаимосвязи государственного принуждения и насилия. Свойства государственного принуждения, его потенциал позволяют оперативно решить самые разнообразные задачи, но наряду с этим порождают проблему злоупотребления, трансформации государственного принуждения в насилие.

Принуждение, исходящее от государства, основанное на правовом законе, трансформируется в принципиально новое явление – правовое принуждение. В этой связи государственное принуждение, основанное на неправовом законе, превращается в государственное насилие и выступает тем явлением, с которым необходимо бороться. А.В. Коркиным отмечено, что различие между насилием и принуждением заключается в нормативной правовой базе, что позволило рассмотреть насилие как нелегальное принуждение, то есть не основанное на законе<sup>1</sup>. В литературе, отмечая связь между государственным принуждением и насилием, замечают их существенные отличия<sup>2</sup>.

Мы считаем, что отличия между государственным принуждением и насилием имеют принципиальное значение и проявляются в следующем. Во-первых, государственное принуждение детально регламентировано действующим законодательством, которое охватывает как материально-правовые, так и процессуально-правовые аспекты. Насилие же имеет фрагментарное регулирование, его отдельные аспекты регламентируются иными от права социальными регуляторами (мораль, обычаи, религиозные нормы). Нормами права закрепляются правовые последствия, которые наступают в случае проявления актов насилия. Во-вторых, различия между государственным принуждением и насилием проявляются по субъектам применения. Законодательством закреплен исчерпывающий перечень субъектов, полномочных применять меры государственного принуждения. В то время как субъект насилия не определен, а появляется во многом ситуативно и даже стихийно. В-третьих, цель государственного принуждения изначально закреплена в действующем законодательстве, является социально оправданной и полезной. В свою очередь, цель насилия чужда обществу, отвечает интересам отдельной личности, в ряде ситуаций может быть бесцельным. В-четвертых, государственное принуждение детально определено, может идти речь о рациональности определения пределов. Границы (пределы) насилия не определены,

---

<sup>1</sup> Коркин А.В. Институт административно-правового принуждения: меры применяемые сотрудниками милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 9.

<sup>2</sup> Гришанин И.К. Философско-правовая концепция права и правового принуждения: дис. ... канд. филос. наук. Н. Новгород, 2006. С. 151.

могут при определенных обстоятельствах перерасти в террор. В-пятых, реализация государственного принуждения в большинстве случаев является социально необходимой и социально оправданной и получает поддержку населения, а насилие во всех его проявлениях воспринимается обществом как в целом, так и отдельными его субъектами сугубо негативно и отождествляется со злом. В-шестых, применение мер государственного принуждения в большинстве случаев является прогнозируемым. Акты насилия, как правило, возникают спонтанно, в силу ряда изначально не прогнозируемых обстоятельств, носят стихийный характер<sup>1</sup>.

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод о том, что между государственным принуждением и властью существует связь, которая является очевидной. Ее учет позволяет скорректировать вектор реформирования государственной власти, а также скорректировать преобразования применяемого правового инструментария, прежде всего государственного принуждения. В современных условиях необходимо принять должные меры по предупреждению трансформирования государственного принуждения и насилия, что позволит «сэкономить» правоохранительный потенциал, повысить эффективность правоохранительной деятельности.

#### Список литературы:

1. Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: монография. М., 2003. 456 с.
2. Алексеев С.С. Государство и право: начальный курс. М., 1994. 192 с.
3. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 2001. 208 с.
4. Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. 808 с.
5. Гришанин И.К. Философско-правовая концепция права и правового принуждения: дис. ... канд. филос. наук. Н. Новгород, 2006. 210 с.
6. Елистратов А.И. Административное право. М., 1911. 234 с.
7. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. 499 с.
8. Кистяковский Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1894. 704 с.
9. Кожевников С.Н. Государственная власть и право // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2003. Вып. 2 (7). С. 7–16.
10. Коркин А.В. Институт административно-правового принуждения: меры применяемые сотрудниками милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. 27 с.

---

<sup>1</sup> См.: Макарейко Н.В. Государственное принуждение: проблемы теории и практики реализации: монография. М., 2015. С. 99–116.

11. Кравченко Н.И. Средний уровень политической и неполитической власти // Власть: философско-политический аспект. М., 1989. С. 6–25.
12. Лазаревский Н.И. Русское государство и право. Петроград, 1917. 272 с.
13. Лановая Г.М. Принуждение в системе правоприменения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 179 с.
14. Ледяева О.М. Понятие власти // Власть в социалистическом обществе: теория, история и перспективы. М., 1989. С. 13–14.
15. Макарейко Н.В. Государственное принуждение: проблемы теории и практики реализации: монография. М., 2015. 360 с.
16. Овсенян Ж.И. Государственное принуждение как правовая категория (теоретическая формула отношения принуждения к государству и праву) // Государство и право. 2007. № 12. С. 5–14.
17. Саттарова Н.А. Меры государственного принуждения в бюджетной сфере как фактор эффективного функционирования финансовой системы // LEXRUSSICA. 2015. № 8. С. 96–105.
18. Халипов В.Ф. Наука о власти. Кратология: учебное пособие. М., 2002. 443 с.
19. Ходов Н.В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России (общеправовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. 202 с.

## **К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ИНТЕРПРЕТАЦИОННОГО АКТА В СОВРЕМЕННОМ ПРАВОПОНИМАНИИ**

### **ISSUE OF LEGAL NATURE OF INTERPRETATIONAL ACT IN MODERN LAW UNDERSTANDING**

**Пишина С.Г.**, заведующий кафедрой граждан-ского права и гражданского процесса Нижегородского филиала Национального исследо-вательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, доцент

#### **Аннотация**

В статье рассматриваются характеристики интерпретационного акта и место этого акта среди других правовых категорий. Интерпретационный акт рассматривается как своеобразный источник права, особенностью которого является его обусловленность интер-претируемым актом.

#### **Ключевые слова**

Интерпретационный акт, источник права, правовая категория.

#### **Abstract**

The article includes theoretical problems of the characteristic of an interpretational act and its place among the legal categories. The author analyzes an interpretational act as a peculiar source of law, caused an act which is the object of interpretation.

#### **Keywords**

interpretational act, source of law, legal category.

Интерпретационные акты на современном этапе развития законо-дательства и правоотношений находятся в центре внимания теории

и практики, поскольку отражают все динамично протекающие процессы развития отечественного законодательства.

Современный интерпретационный акт по своей юридической природе воспринимается удивительно неоднозначно. На уровне законотворчества определенно установлена только юридическая сила Постановлений Конституционного суда РФ<sup>1</sup>, в судебной практике появляются крупные, значимые опыты официального толкования, а юридическая теория, несмотря на давно поставленную проблему, так и не пришла к приемлемому для всех выводу о правовой природе и юридической силе интерпретационного акта.

Ст. 79 «Юридическая сила решения» Федерального Конституционного Закона РФ от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации» содержит конкретные параметры интерпретационного акта как источника права: решение окончательно, не подлежит обжалованию, действует непосредственно, не требует подтверждения другими органами и должностными лицами; юридическая сила постановления КС РФ о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием такого акта; признанные не соответствующими Конституции РФ акты, их положения, не вступившие в силу международные договоры РФ не подлежат применению и введению в действие, решения судов и иных органов, основанные на неконституционных актах или их положениях, не подлежат исполнению и подлежат пересмотру в случаях, установленных законом<sup>2</sup>.

Юридическая сила Постановлений Пленума Верховного Суда РФ нормами ст. 126 Конституции Российской Федерации и п. 4 ст. 19 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» характеризуется осуществлением разъяснений по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства РФ<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 1994. N 13. Ст. 1447; Собрание законодательства РФ. 2015. N 51 (часть I). Ст. 7229.

<sup>2</sup> Ст. 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 1994. N 13. Ст. 1447; Собрание законодательства РФ. 2015. N 51 (часть I). Ст. 7229.

<sup>3</sup> Ст. 126 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)// Собрание законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398; п. 4 ст. 19 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 1997. N 1. Ст. 1; Собрание законодательства РФ. 2014. N 6. Ст. 551.

А.В. Осипов считает, что в теории права акт толкования – это официальный документ, направленный на установление действительного смысла и содержания правовой нормы; акт толкования источником права не является, но интерпретационный акт, как вид правовых актов, имеет свои особенности; юридическая сила акта толкования определяется местом органа, который его издал<sup>1</sup>.

В теории гражданского права В.В. Ровный констатирует, что интерпретационные акты имеют двойственный характер, поскольку, с одной стороны, они не являются источниками права, а с другой стороны, будучи постановлениями пленумов высшего органа судебной власти, обязательны для применения нижестоящими судами, что сближает их с нормативно-правовыми актами<sup>2</sup>. Постановления Конституционного Суда РФ, которые признают нормативно-правовой акт или его положения неконституционными и «новируют таким образом всю систему источников права», рассматриваются как источники права, а также указывается, что назначение Постановлений Пленума Верховного Суда РФ состоит в обеспечении единообразной практики понимания и применения положений нормативно-правовых актов<sup>3</sup>.

Исследователи разных временных периодов и правовых направлений, несмотря на индивидуальные оттенки своих характеристик, утверждают, что интерпретационный акт источником права является или не является, но все подчёркивают его двойственную природу.

Так, классик Р. Давид, говоря о роли судебной практики в романо-германской правовой семье, заметил: «Представляется принципиально важным, чтобы судья не превращался в законодателя. В тоже время формула, согласно которой судебная практика не является источником права, кажется нам неточной для этих стран»<sup>4</sup>. Относительно современных российских судебных актов было сказано, что судья определённым образом создаёт право, «но делает это лишь на основе текста закона, который он может толковать, но не более того»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 450.

<sup>2</sup> Гражданское право: в 3 т. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2006. Т.1. С.62–63 в книге: Разуваев Н.В., Черноков А.Э., Честнов И.Л. Источник права: классическая и постклассическая парадигмы: монография / под общей ред. И.Л. Честнова. СПб., 2011. С. 114.

<sup>3</sup> Абрамова Е.Н., Аверченко Н.Н., Байгушева Ю.В. Гражданское право: учебник: в 3 т. / под ред. А.П. Сергеева. М., 2012. Т. 1. С.61–62.

<sup>4</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 2009. С. 113.

<sup>5</sup> Там же. С.185

В.А. Сивицкий и Е.Ю. Терюкова, анализируя акты Конституционного Суда РФ, рассматривают интерпретационные акты как нормативно-правовые акты<sup>1</sup>.

Невозможно согласиться с В.В. Тарасовой, которая считает, что «признание актов Конституционного Суда РФ источником права повлечёт за собой нарушение принципа разделения властей и может негативно сказаться на состоянии законности»<sup>2</sup>. Несомненно, принятие Постановлений Конституционного Суда РФ является реализацией принципа разделения властей и исключительно эффективно способствует улучшению состояния законности.

Точно сформулировал сложное восприятие судебной практики в правопорядках романо-германской правовой семьи А.Э. Черноков: «Судебная практика в романо-германской правовой семье не в каждой стране признаётся полноценной формой права». Судьи «не связаны предыдущими решениями по аналогичным делам, однако фактически поощряется единообразие судебной практики, которая в основном формируется в процессе деятельности высших судебных инстанций».<sup>3</sup>

Представляется, что все указанные подходы к пониманию интерпретационных актов не вступают в противоречие, а раскрывают и характеризуют разные стороны рассматриваемой правовой категории. Общеобязательность интерпретационных актов как актов официального толкования делает их источниками права, но исследователи в ряде случаев отказываются называть их источниками установления нормативных предписаний. Таким образом, доктрина, отрицающая свойства источника у интерпретационного акта, не может игнорировать влияние интерпретационных актов на правовое регулирование отношений, но не склонна наделять их определённой правовой характеристикой. Это затрудняет осуществление юридической практики.

Думается, современная наука способна найти в себе ресурс для того, чтобы ответить на актуальные вопросы настоящего времени. С этой точки зрения интересно объяснение современного правового состояния И.Л. Честновым, полагающим, что «современное состояние юриспруденции определяется прежде всего социальным контекстом».

---

<sup>1</sup> Сивицкий В.А., Терюкова Е.Ю. Решения Конституционного Суда РФ как источники конституционного права РФ // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 3. С. 73–77 в книге: Тонков Е.Н. Толкование закона в Англии: монография. СПб. 2016 С. 296.

<sup>2</sup> Тарасова В.В. Акты судебного толкования правовых норм. Саратов, 2002. С 84–85 в книге: Тонков Е.Н. Указ. соч. С. 297–298.

<sup>3</sup> Разуваев Н.В., Черноков А.Э., Честнов И.Л. Указ. соч. С.54.

По мнению И.Л. Честнова, юриспруденции необходимо обратить внимание на то, что совершающийся в настоящее время переход к модели постиндустриального общества вызывает «резкие изменения её содержательных оснований»<sup>1</sup>. Исследователь выражает опасения в том, что «акцент на формальных аспектах права означает одновременно игнорирование социальной характеристики права», и внимание к социальному аспекту права поможет сделать право более эффективным<sup>2</sup>.

Действительно, правовые концепции в настоящее время отличаются таким многообразием, которое с трудом воспринимается в рамках основ отечественного правопонимания.

Так, возникла концепция «мягкого права» как совокупности формализованных общих положений, не имеющих юридически обязательного характера. Конкретный образ «мягкого права» определяется принадлежностью исследователя к какой-либо юридической школе<sup>3</sup>.

Трудно признать «мягкое право» правом, но приходится учитывать его как часть современной действительности.

Интерпретационные акты как акты официального толкования не входят в число источников романо-германской правовой семьи, но в правовой системе Российской Федерации фактически давно регулируют правоотношения. Это даёт основания расценивать интерпретационные акты как своеобразные источники права в российской правовой действительности. Особенностью содержания интерпретационного акта является его зависимость от интерпретируемого акта, обусловленность не только его содержанием, но и назначением интерпретационного акта. Здесь уместен традиционный вопрос: вправе ли интерпретатор в результате интерпретации создавать новые нормы или он обязан не выходить за смысловые рамки интерпретируемого акта, раскрывая его смысл? Представляется, что интерпретационный акт должен полностью воспроизводить смысл интерпретируемого акта, не выходя за его пределы и не создавая новых норм. Содержание интерпретационного акта должно полностью соответствовать его назначению – разъяснять смысл интерпретируемого акта.

Таким образом, рассмотрение правовой природы интерпретационного акта в правопонимании должно стремиться к объективной, всесторонней оценке его содержания, формы и юридической силы, а также к определению его места среди существующих правовых категорий.

---

<sup>1</sup> Там же. С. 135.

<sup>2</sup> Там же. С. 137–138.

<sup>3</sup> Демин А.В. «Мягкое право»: опыт компаративного исследования в эпоху перемен: монография. М., 2016. С. 86–87.

Несомненно, это будет способствовать более эффективному регулированию правоотношений в современных условиях.

Список литературы:

1. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 2009. 456 с.
2. Демин А.В. «Мягкое право»: опыт компаративного исследования в эпоху перемен: монография. М., 2016. 240 с.
3. Разуваев Н.В., Черноков А.Э., Честнов И.Л. Источник права: классическая и постклассическая парадигмы: монография / под общей ред. И.Л. Честнова. СПб., 2011. 172 с.
4. Сивицкий В.А., Терюкова Е.Ю. Решения Конституционного Суда РФ как источники конституционного права РФ // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 3.
5. Тарасова В.В. Акты судебного толкования правовых норм. Саратов, 2002.
6. Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. 672 с.
7. Тонков Е.Н. Толкование закона в Англии: монография. СПб., 2016. 352 с.

## **ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОМЕРНОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА**

### **THE MAIN ISSUES OF LEGALITY AT THE PRESENT STAGE OF RUSSIAN SOCIETY DEVELOPMENT**

**Рукавишников Д.В.**, мировой судья судебного участка № 15 г. Геленджика, кандидат юридических наук

#### Аннотация

В статье рассматриваются основные проблемы правомерности в России на современном этапе ее развития, дается анализ важнейших причин противоправного поведения, приводятся статистические данные.

#### Ключевые слова

Поведение, правомерное поведение, противоправное поведение, проблемы правомерности, причины противоправного поведения.

#### Abstract

The article presents the main problems of legality in Russia at the present stage of its development. Author analyses the major causes of illegal behavior and shows some statistics.

#### Keywords

Behavior, good behavior, wrongful conduct, problems of legality, the causes of unlawful behavior.

Сущностной потребностью правового развития современной России является создание такого механизма правового регулирования и реализации права, когда все члены общества в своей деятельности неукоснительно придерживались бы предписаний правовых норм, т.е.

поступали правомерно. Выявление мотивов следования нормам права и установление закономерностей формирования правомерного поведения позволяет обеспечить высокую управляемость общественными процессами, предупредить совершение правонарушений и минимизировать негативные последствия противоправности. В этом контексте, прежде всего, следует установить основные проблемы правомерности на современном этапе развития российского общества.

Отметим, что как таковой уровень правомерности нельзя подвргнуть непосредственному исчислению, т.к. нельзя посчитать количество правомерных действий всех субъектов права в определенный период времени. Определение уровня правомерности возможно лишь опосредованно через уровень противоправного поведения. Чем выше последний, тем уровень правомерности в стране ниже. При этом даже опосредованное измерение уровня правомерности сопряжено с целым рядом условностей. Так, например, очевидно, что «победить» преступность как таковую никогда не удастся, это утопия, поскольку противоправность является неизбежным спутником функционирования общества и следствием законов его развития. Поэтому ни в каком современном обществе не возможен нулевой уровень противоправности, а соответственно стопроцентной правомерности. Можно лишь вести речь о неких цифрах, характеризующих противоправность, которые на определенном историческом этапе допускаются социумом как уместные, допустимые и даже, возможно, естественные.

Согласно опубликованным Федеральной службой государственной статистики РФ данным, общий уровень преступности в России, снизившийся в первые годы перестройки, стал быстро и устойчиво повышаться с конца 1980-х гг. Число зарегистрированных преступлений – выявленных и взятых на учет органами внутренних дел общественно опасных деяний, предусмотренных уголовным законодательством, – выросло в России с 1,8 миллиона в 1990 году до 2,8 миллиона в 1992–1993 гг., а затем, после некоторого снижения в 1997–1998 гг., – почти до 3,0 миллионов в 1999–2001 гг.. После значительного спада, наблюдавшегося в 2002 г., в России возобновилось повышение уровня преступности. В 2006 г. было зарегистрировано наибольшее за время статистического наблюдения число преступлений – 3855 тысяч против 2526 тысяч в 2002 г. (за 4 года уровень преступности увеличился в 1,5 раза, а по сравнению с 1990 г. – в 2,1 раза). С 2006 г. вновь наметился перманентный спад уровня преступности до 2190 тысяч преступлений в 2014 г., но уже в 2015 г. – вновь подъем до 2388 тысяч<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См. Число зарегистрированных преступлений по видам [Электронный ресурс] //

К сожалению, негативная тенденция усиливается. В январе–марте 2016 г. зарегистрировано 587,1 тыс. преступлений, или на 6,6% больше, чем за аналогичный период прошлого года. Рост регистрируемых преступлений отмечен в 62 субъектах Российской Федерации<sup>1</sup>.

Не следует забывать о том, что речь идет только об официальной статистике, т.е. официально регистрируемой преступности. В то время как уровень реальной преступности значительно выше. Речь идет о латентной преступности, которая не фиксируется официально. Уровень латентной преступности существенно различается по отдельным видам правонарушений. Проведенные криминологами исследования свидетельствуют, что, например, по убийствам он составляет 2:1, по изнасилованиям – 6:1, а по кражам – 73:1. Наиболее высокий показатель по взяточничеству (2900 с лишним случаев на 1 зарегистрированный) и вымогательству (рэкет) – более 17000:1<sup>2</sup>.

Тем не менее, уровень регистрируемой преступности в нашей стране устойчиво падал с 2006 по 2014 гг. (за 8 лет с 3855 до 2190 тысяч, т.е. на 56,8%), а с 2015 года стал активно расти (на 9%). Учитывая вышесказанное, вполне закономерно задаться вопросом о причинах преступности, обусловивших сложившуюся ситуацию и проблематику правомерности в нашей стране на современном этапе ее развития.

Проанализировав научную и специальную литературу по соответствующей проблематике, мы пришли к выводу, что основные причины правонарушающего поведения в нашей стране на современном этапе ее развития обусловлены следующими факторами: экономический, социально-бытовой, государственно-правовой и духовно-нравственный.

*Экономический фактор.* К нему следует отнести, прежде всего, финансово-экономический кризис, начавшийся в 2007 году, из которого России только предстояло выйти, по оценкам экспертов, в 2013 году, отягощённый экономическими санкциями стран Запада в отношении России и соответствующими отечественными контрмерами в 2014 году. Неизбежным следствием развития указанных событий стало:

– падение стоимости национальной валюты и закономерный рост цен на лекарства, оборудование, материалы и иное, закупаемые за границей;

---

Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/pravo/10-01.doc](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/pravo/10-01.doc)

<sup>1</sup> См.: Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь–март 2016 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД РФ. URL: <https://мвд.рф/folder/101762/item/7572658>

<sup>2</sup> См. подробнее: Конев А.А. Преступность в России и ее реальное состояние. Н. Новгород, 1993. С. 235.

– увеличение темпов инфляции. Высокий уровень инфляции не позволяет населению страны увеличить свой реальный доход. Официальный уровень инфляции в России за последние годы повысился с 6,5% в 2012–2013 гг. до практически 13% в 2015 году<sup>1</sup>. Реальная инфляция в стране еще выше;

– «теневилизация» экономики. Большое количество мелких и средних предприятий не были готовы к столь затяжному экономическому кризису, отягощённому «санкционным противостоянием», и вынуждены были либо закрыться, либо «уйти в тень» для минимизации расходов;

– повышение уровня безработицы. Если в 2012 и 2013 гг. уровень безработицы в России составлял 5,5% и снизился в 2014 года до 5,2%, то в 2015 году данный показатель резко подрос до 5,8%<sup>2</sup>;

– падение реального уровня доходов населения, что закономерно увеличивает уровень бедности в стране. Реальный уровень доходов населения только в 2015 году снизился на 3,85%. Если в 2012 году численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (6510 руб.) составляла 15,5 млн человек (10,7%), в 2013 году (7306 руб.) – 15,5 млн. человек (10,8%), то в 2014 году (8050 руб.) уже 16,1 млн человек (11,2%), а в 2015 году (9701 руб.) – 19,1 млн. человек (13,3%). Это еще без учета Республики Крым и города федерального значения Севастополя<sup>3</sup>.

Бедность значительной части населения России приобрела устойчивый характер: уровень бедности (за чертой прожиточного минимума) в 13,3% в 2015 году был и в 2007 году. Таким образом, предпринятые властью усилия в этом направлении были сведены на «ноль». Отметим еще и тот факт, что многие «современные» бедные еще несколько лет назад могли быть вполне успешными и относить себя к так называемому среднему классу. Такие граждане стали деморализованы и социально дезорганизованы. В таких условиях психологически-преступное поведение становится явлением, привычным для населения, даже образом жизни и способом выживания не только отдельных лиц, но и целых групп<sup>4</sup>.

*Социально-бытовой фактор.* К нему относится, прежде всего, ощущение социального неравенства и чувство несправедливости. По

<sup>1</sup> См.: Уровень инфляции в Российской Федерации. URL: [http://уровень-инфляции.рф/таблица\\_инфляции.aspx](http://уровень-инфляции.рф/таблица_инфляции.aspx)

<sup>2</sup> См.: Безработица в России. URL: <https://person-agency.ru/statistic.html>

<sup>3</sup> См. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума и дефицит денежного дохода //Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/urov/urov\\_51g.doc](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_51g.doc)

<sup>4</sup> См.: Преступность, статистика, закон / Под ред. А.И. Долговой. М., 1997. С. 10–11.

данным исследования 2008 года, 31% опрошенных граждан «ассоциируют возникшее у них чувство агрессии с ярко выраженными фактами социальной несправедливости, 17% – с фактами бездушного отношения со стороны чиновников различных уровней»<sup>1</sup>.

Имущественная поляризация населения обостряет социальные противоречия. На протяжении многих лет, по данным Федеральной службы государственной статистики, наблюдается устойчивая тенденция ежегодного прироста коэффициента дифференциации доходов (соотношение доходов 10% самых богатых и 10% самых бедных). В 2002 году он составлял 14,0%, в 2007 – 16,7%, а в 2014 – 16,8%. Реальная ситуация хуже: с учётом скрытых доходов, незаконной прибыли, коррупционных поборов разрыв может достигать 40–50 раз и более. Проблема имущественного неравенства была названа на Давосском форуме одной из наиболее актуальных среди 50 глобальных рисков. Если коэффициент фондов превышает 10 пунктов, возникают предпосылки к политической нестабильности<sup>2</sup>. «Разрыв зарплат между тружениками в «белых воротничках» и рядовыми работниками предприятия может достигать 100 и более раз. Заметим, что эти цифры учитывают только заработную плату, оставляя в стороне доходы собственников в виде дивидендов и других финансовых инструментов, которые, как правило, недоступны людям, живущим от зарплаты до зарплаты («Московский комсомолец», 16 февраля 2015 г.)»<sup>3</sup>.

*Государственно-правовой фактор.* К нему относятся детерминанты, связанные как с естественными, так и искусственными недостатками и искаженным функционированием механизма государства, а именно:

– несовершенства, коллизии, пробелы, иные дефекты правового регулирования. Очень точно по этому поводу писал П.И. Стучка: «Первым условием законности является сам закон»<sup>4</sup>;

– коррупция, масштабы которой значительно возросли в последнее десятилетие, сегодня рассматривается как одно из самых важных препятствий для политического и экономического развития России. Несмотря на то, что в последние годы государство предприняло серьезные меры противодействия коррупции (за последние полтора года уже

<sup>1</sup> Корсантия А.А., Максименко И.В. Основные причины детерминации преступности в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Право и безопасность. 2009. № 2 (31). URL: [http://www.dpr.ru/pravo/pravo\\_27\\_25.htm](http://www.dpr.ru/pravo/pravo_27_25.htm)

<sup>2</sup> См.: Тарлавский В. Богач, бедняк [Электронный ресурс] // Экономика и жизнь. URL: <https://www.eg-online.ru/article/275745/>

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Теория государства и права. URL: <http://www.lawbook.by.ru/theory/Alexeev/28.shtml>

три высших должностных лица субъектов Российской Федерации<sup>1</sup> оказались под следствием за совершение преступлений коррупционного характера), следует признать, что данные исследования, проведенного НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ в конце нулевых годов XXI столетия, не сильно отличаются от конца 10-х годов. В частности, 58% опрошенных граждан РФ считали, что деятельность судебной системы и правоохранительных органов в части борьбы с коррупцией носит имитационный характер, поскольку к уголовной ответственности привлекается лишь незначительное число чиновников, а 21% опрошенных полагали, что деятельность чиновников безрезультатна. В том, что работа судебной системы и правоохранительных органов в части борьбы с коррупцией носит в большей степени имитационный характер, были уверены 63% экспертов<sup>2</sup>.

Следствием небольшой эффективности функционирования механизма государства является низкая раскрываемость преступлений и правонарушений. Если в 2001 году нераскрытыми осталось 29% зарегистрированных преступлений, то к 2008 году эта цифра возросла до 46%. Уже в 2015 году сотрудники правоохранительных органов раскрыли 52,5% из общего числа зарегистрированных преступлений, что на 1,6% ниже, чем в 2014 году. Следует также отметить, что этот показатель сильно варьируется в зависимости от категории дела. Очевидно, что раскрываемость по делам о преступлениях коррупционной направленности достигает 91,3% по причине того, что дела этих категорий возбуждаются обычно при задержании граждан с поличным при даче или получении взятки. Напротив, можно отметить кражи транспортных средств, практически всегда совершаемые профессиональными преступниками – уровень их раскрываемости достигает лишь 21,9%<sup>3</sup>.

*Духовно-нравственный фактор* заключает в себе негативные тенденции в развитии духовно-нравственных ориентиров россиян. В 1993 году В.К. Бабаев происходящие изменения в морали нашего общества назвал «кризисом морали». «Низкий престиж государственных структур и должностных лиц, дискредитирующих основательно принцип демократии, недобросовестное предпринимательство и коммерция, которые

<sup>1</sup> Третьим стал Губернатор Кировской области Н. Белых, которого задержали 24 июня 2016 года при получении взятки в виде 400 тысяч евро наличными в московском ресторане.

<sup>2</sup> См. подробнее: Корсантия А.А., Максименко И.В. Основные причины детерминации преступности в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Право и безопасность. 2009. № 2 (31). URL: [http://www.dpr.ru/pravo/pravo\\_27\\_25.html](http://www.dpr.ru/pravo/pravo_27_25.html)

<sup>3</sup> См. подробнее: Шабалина А., Щербаков С. Преступность в России в 2015 году [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/infografika/693912/>

в сфере торговли расцениваются значительной частью населения как безудержная и оголтелая спекуляция, оправдание любых, даже противозаконных способов приобретения денежных и материальных средств – это лишь некоторые показатели кризиса морали в нашем современном обществе. Эгоизм, равнодушие к другим людям, социальная апатия, цинизм, жестокость стали нормой жизни для многих наших сограждан. Названные обстоятельства – благодатная почва для формирования «противозаконного синдрома» у многих людей, особенно молодежи»<sup>1</sup>.

Суть современных тенденций в развитии духовно-нравственных ориентиров россиян не менее ярко описали в своей статье А.А. Корсантия и И.В. Максименко. «Резко усилившаяся имущественная дифференциация, необходимость выживать и бороться за элементарный уровень существования создали предпосылки для стихийного формирования «новой» системы нравов, в основе которой – философия грубого прагматизма, извращенного индивидуализма. В результате сложилась ситуация моральной вседозволенности, нравственного беспредела, когда прав тот, у кого больше прав, кто сильнее, хитрее, ловчее, когда лучше живется тому, у кого нет нравственных принципов»<sup>2</sup>.

В настоящее время Россия находится в активной фазе пересмотра ценностей и формирования новых ценностных ориентаций. Практически у каждого десятого жителя нашей страны активной части населения в настоящее время система ценностей либо не сформирована (аморфна, иерархически не выстроена, противоречива, разбалансирована), либо пересматривается. Следствием развития описанной ситуации стала потеря указанными личностями не только духовной опоры в повседневной жизни, но и социальных ориентиров в поведении. Поведение таких людей под воздействием различных условий социальной среды и ситуации становится непредсказуемым, легко переходящим из правомерного в противоправное и наоборот.

Проведенное нами в конце 2009 года социологическое исследование позволило сделать заключение о том, что уровень противоправности в совокупности поведенческих актов россиян напрямую зависит от того, удастся ли государству в его реформировании сдержать изменения ценностных ориентаций в молодежной среде. И при стагнации развития негативных явлений в ценностном сознании российских граждан и, прежде всего, молодежи, ухудшения криминогенной обстановки не произойдет. Сегодня данный вывод полностью подтвержден существующей практикой.

<sup>1</sup> Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. проф. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 452–453.

<sup>2</sup> Корсантия А.А., Максименко И.В. Указ. соч.

Следствием изменений в духовно-нравственной сфере явилось:

- утрата значительной частью населения общепризнанных человеческих ценностей и идеалов в сфере социального общежития;
- потеря личностью социальных ориентиров, духовной опоры;
- высокий уровень правового нигилизма в стране, распространившийся на все слои российского общества;
- этническая, национальная и религиозная нетерпимость;
- распространение криминальной субкультуры;
- низкий уровень правовой культуры граждан, которая предполагает не только знание ими правовых норм, но и ставшее внутренним убеждением стремление их исполнять, и некоторые др.

Проявлением духовного кризиса общества является не только падение и переосмысление традиционных нравственных ценностей, но и, как указывает Wikipedia, «рост алкоголизации и наркотизации населения»<sup>1</sup>. Безусловно, это так, и в этом есть вполне определенная и уже давно выявленная и сформулированная закономерность. Однако многие авторы выделяют данный пункт в самостоятельный причинный комплекс<sup>2</sup>.

По учетам Минздравсоцразвития России, количество наркоманов в 2008 г. составило около 550 тысяч человек. Зарегистрировано более 140 тысяч детей и подростков, страдающих наркологическими расстройствами. По оценкам специалистов, количество лиц, потребляющих наркотики, в стране достигает примерно 2,5 млн человек, или почти 2% населения страны. От общего числа наркоманов в России по статистике – 20% – это школьники, 60% – молодежь в возрасте 16–30 лет, 20% – люди более старшего возраста<sup>3</sup>. Данные относительно того, сколько же в России наркоманов по состоянию на 2015 год, каково же их количество в РФ, очень сильно расходятся. В частности, ФСКН РФ оценивает рынок наркотических веществ, то есть совокупностью людей, которые периодически потребляют наркотики, в районе 8 млн. человек. В это число входят и те, кто потребляет наркотики достаточно редко. Если брать только активных потребителей, то это около 3 млн. человек. Есть альтернативная статистика, которая указывает на то, что число наркоманов не доходит до 700 тысяч, но тут речь идёт скорее только о зарегистрированных наркоманах,

---

<sup>1</sup> См.: Детерминанты преступности // Википедия. URL: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=71059788>

<sup>2</sup> См., например: Бабаев В.К., Баранов В.М., Толстик В.А. Теория государства и права в схемах и определениях: учебное пособие. М., 2007. С. 182.

<sup>3</sup> См.: Статистика распространения наркомании в России в 2000-2010 гг. [Электронный ресурс] // Россия сегодня. URL: <http://ria.ru/spravka/20100422/225438645.html>

которые официально находятся на учёте. По непроверенным официальным данным около 18 млн. человек в РФ имели хотя бы какой-то опыт употребления наркотиков хотя бы единожды<sup>1</sup>.

Анализ основных причин правонарушающего поведения в нашей стране позволяет сделать вывод о том, что, с одной стороны, в самом обществе имеются серьезные причины для отклоняющегося поведения (социальная дезорганизация и социальное неравенство и пр.), а с другой стороны, мы закономерно приходим к пониманию роли индивидуальности конкретного человека в процессе социализации его личности. «Никакие внешние обстоятельства не могут привести к правонарушению, пока они не стали движущим мотивом поведения личности, не преобразовались в побуждение его воли»<sup>2</sup>.

Рассматривая проблемы правомерности, необходимо учитывать исключительную сложность данных исследований в силу многомерности мотивационной природы человеческого поведения. Нами было условно выделено четыре мощнейших детерминационных фактора, обуславливающих непосредственную проблематику правомерного поведения в нашей стране на современном этапе ее развития. Совокупный анализ этих факторов предопределяет на ближайшую перспективу достаточно серьезные проблемы в обеспечении правомерности. Однако подобная «перспектива» может и не сбыться, если, как уже отмечалось, государству удастся сдержать развитие негативных явлений в ценностном сознании российских граждан. Таким образом, разделяемая человеком система ценностей является мощнейшим сдерживающим фактором, барьером между социальной средой, подталкивающей к противоправности, и выбором варианта его поведения.

Список литературы:

1. Бабаев В.К., Баранов В.М., Толстик В.А. Теория государства и права в схемах и определениях: Учебное пособие. М., 2007.
2. Безработица в России. URL: <https://person-agency.ru/statistic.html>
3. Конев А.А. Преступность в России и ее реальное состояние. Н. Новгород, 1993.
4. Корсантия А.А., Максименко И.В. Основные причины детерминации преступности в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Право и безопасность. 2009. № 2 (31). URL: [http://www.dpr.ru/pravo/pravo\\_27\\_25.htm](http://www.dpr.ru/pravo/pravo_27_25.htm)
5. Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. проф. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993.

---

<sup>1</sup> См.: Сколько наркоманов в России в 2015 году – печальная статистика // URL: <http://www.vrednye.ru/narkomaniya/skolko-narkomanov-v-rossii-v-2015-godu-pechalnaya-statistika.html>

<sup>2</sup> Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999. С. 537.

6. Число зарегистрированных преступлений по видам [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/pravo/10-01.doc](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/pravo/10-01.doc)
7. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума и дефицит денежного дохода // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/urov/urov\\_51g.doc](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_51g.doc)
8. Преступность, статистика, закон / под ред. А.И. Долговой. М., 1997.
9. Статистика распространения наркомании в России в 2000-2010 гг. [Электронный ресурс] // Справка. URL: <http://ria.ru/spravka/20100422/225438645.html>
10. Тарлавский В. Богач, бедняк [Электронный ресурс] // Экономика и жизнь. URL: <https://www.eg-online.ru/article/275745/>
11. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999.
12. Уровень инфляции в Российской Федерации. URL: [http://уровень-инфляции.рф/таблица\\_инфляции.aspx](http://уровень-инфляции.рф/таблица_инфляции.aspx)
13. Шабалина А., Щербakov С. Преступность в России в 2015 году [Электронный ресурс] // СПС Гарант. URL: <http://www.garant.ru/infografika/693912/>

## ПРИНЦИПЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ И ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## THE PRINCIPLES OF INFORMATION TRANSPARENCY AND PUBLIC CONTROL IN THE LEGISLATION ON THE CONTRACT SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Сироткина Н.Г.**, доцент кафедры государственного и муниципального управления Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук, доцент

### Аннотация

В статье рассматриваются механизмы повышения информационной открытости закупочных процедур в условиях становления контрактной системы в Российской Федерации и анализируется процедура обязательного общественного обсуждения закупок.

### Ключевые слова

Контрактная система, обязательное общественное обсуждение закупок, информационная открытость.

### Abstract

The article deals with the mechanisms of increasing information transparency of procurement procedures in the contract system in the Russian Federation, and the procedure of compulsory public discussion of public purchasing is analyzed.

### Keywords

Contract system, compulsory public discussion of public purchasing, information transparency.

Государственные закупки всегда являлись объектом пристального внимания прессы и общественных организаций. Большинство

коррупционных скандалов последнего десятилетия связано именно с расходованием бюджетных средств, что обусловило необходимость обновления законодательства и создания эффективных инструментов контроля за результатами закупочных процедур.

Кардинальная реформа системы государственных закупок началась в 2014 году с вступлением в силу Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее Закон № 44-ФЗ). По сравнению с предыдущим законодательством, контрактная система в сфере закупок охватывает весь цикл закупок: от планирования до мониторинга результатов. Особое внимание при этом уделяется механизмам повышения прозрачности и информационной открытости закупок на всех стадиях их осуществления. Характерно, что в соответствии со статьей 6 Закона № 44-ФЗ принцип открытости и прозрачности информации является первым из перечня декларируемых законом принципов контрактной системы, куда также вошли принципы обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и принцип эффективности осуществления закупок.

Принцип открытости и прозрачности информации о контрактной системе предусматривает свободный и безвозмездный доступ граждан и бизнеса к информации о контрактной системе в сфере закупок путем ее размещения в единой информационной системе (далее ЕИС). До введения в эксплуатацию ЕИС 1 января 2016 г. ее функции выполнял Общероссийский официальный сайт [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru).

ЕИС содержит информацию, виды которой предусмотрены частью 3 статьи 4 Закона № 44-ФЗ и включают планы и планы-графики закупок, информацию об условиях, запретах и об ограничениях допуска товаров, работ, услуг, информацией о закупках и исполнении контрактов, реестр заключенных заказчиками контрактов, результаты мониторинга закупок, отчеты заказчиков и т. д.

Важно отметить, что информация и документы, размещаемые в ЕИС, в большинстве случаев проверяются с помощью технологических средств на предмет соответствия действующему законодательству, что не позволяет заказчикам размещать сведения и информацию с нарушениями. Начиная с 1 января 2017 года средствами ЕИС будет осуществляться контроль за достоверностью более широкого спектра данных о закупках, включая информацию об объеме финансового обеспечения в планах и планах-графиках закупок, сведения, содержащиеся в извещениях об осуществлении закупок, протоколах определения поставщиков

(подрядчиков, исполнителей) и т. д. Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по созданию, развитию и обслуживанию ЕИС, определено Казначейство России.

Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вправе создавать интегрированные с ЕИС региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1091 «О единых требованиях к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» утверждены единые требования к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Создание региональных и муниципальных информационных систем решает задачу адаптации электронного документооборота к нуждам региона или муниципального образования на основе местной нормативно-правовой базы, а также дает возможность получения необходимой аналитической информации.

Единая информационная система задумывалась не только как инструмент раскрытия информации о закупках, но и как способ взаимодействия заказчиков и участников закупок при осуществлении закупочных процедур. Однако на сегодняшний день функция подачи участниками закупок через ЕИС заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) не реализована. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23 января 2015 N 36 «О порядке и сроках ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок» эта возможность будет обеспечена не позднее 1 января 2017 г. Реализация указанной функции даст возможность участникам закупок отказаться от оформления заявок на бумажных носителях и перейти к использованию электронных документов. Сказанное позволяет сделать вывод о достаточно высокой степени открытости информации об осуществляемых государством закупках и наличии положительных тенденций в этом направлении.

Сравнительный анализ российского и национального законодательства стран ОЭСР, проведенный автором в статье «Система государственных и муниципальных закупок в РФ: анализ механизмов повышения информационной открытости», выявил особенности национального законодательства разных стран в части раскрытия информации о закупках<sup>1</sup>. Результаты исследования свидетельствует о том, что, по

---

<sup>1</sup> Сироткина Н.Г. Система государственных и муниципальных закупок в РФ: анализ механизмов повышения информационной открытости // Проблемы теории и практики управления. 2015. № 3. С. 13–20.

сравнению с практикой закупок стран ОЭСР, Россия является лидером по использованию информационных технологий для раскрытия данных в сфере государственных и муниципальных закупок. Отметим при этом, что исследование проводилось до введения в эксплуатацию ЕИС, на основе данных Общероссийского официального сайта [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru), который предполагал сравнительно меньший объем размещаемой информации о закупках.

Одним из ключевых механизмов противодействия коррупции и повышения открытости закупочных процедур является общественный контроль. Именно общественный контроль называют «истинной четвертой властью». В соответствии с частями 1–3 статьи 102 Закона № 44-ФЗ общественный контроль вправе осуществлять граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц. В их полномочия входят:

- подготовка предложений в части совершенствования законодательства о контрактной системе;
- направление заказчикам запросов о предоставлении информации о закупках и об исполнении контрактов;
- осуществление независимого мониторинга закупок и оценку их эффективности;
- обращение в контрольные органы с заявлением о проверке действий заказчиков;
- обращение в правоохранительные органы и суды.

Примером реализации общественного контроля в сфере закупок является проект «Общественный народный фронт “За честные закупки”». Проект реализован на сайте [zachestnyezakupki.onf.ru](http://zachestnyezakupki.onf.ru) и представляет собой сервис, который позволяет найти закупку, которая противоречит закону или лишена смысла, отправить жалобу, привлечь к работе над устранением нарушений юристов и экспертов.

Одним из наиболее резонансных случаев обжалования действий заказчика в рамках вышеуказанного проекта в Нижегородском регионе является жалоба на проведение открытого конкурса на право заключения контракта на выполнение работ по строительству объекта «Реконструкция проспекта Молодежный до Нижегородского аэропорта в Автозаводском районе, г. Нижний Новгород» в конце 2015 г. По результатам внеплановой проверки комиссией Федеральной антимонопольной службы России по контролю в сфере закупок выявлен ряд нарушений действий заказчика и конкурс отменен.

Важным элементом общественного контроля является процедура общественного обсуждения закупок в соответствии со статьей 20

Закона № 44-ФЗ. Начиная с 1 января 2014 г. случаи и порядок такого обсуждения определялись Приказом Минэкономразвития России от 10.10.2013 № 578 «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей». С 1 июля 2014 г. на официальном сайте zakupki.gov.ru был реализован блокирующий контроль, не позволяющий провести крупную закупку в случае нарушения заказчиком установленного порядка обязательного общественного обсуждения.

Приказом Минэкономразвития России от 30.10.2015 № 795 утверждён новый Порядок обязательного общественного обсуждения закупок, который будет применяться с 01 января по 31 декабря 2016 года. Согласно этому документу обязательное общественное обсуждение закупок осуществляется, если начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей. Обязательное общественное обсуждение не проводится при планировании и осуществлении закупок:

- с применением закрытых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- вооружения, военной и специальной техники в рамках государственного оборонного заказа;
- у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Для обязательного общественного обсуждения закупок на официальном сайте ЕИС создан специальный раздел. Данный раздел находится в открытом доступе и любой зарегистрированный пользователь может оставлять свои замечания и предложения.

Процедура обязательного общественного обсуждения состоит из двух этапов. На первом этапе закупка обсуждается на официальном сайте ЕИС и в рамках очных публичных слушаний на стадии ее планирования. Первый этап начинается после размещения в ЕИС плана-графика и предполагает два способа взаимодействия с заинтересованными сторонами. Сначала, в течение не менее чем 20-ти дней с момента размещения в ЕИС плана-графика, участники общественного обсуждения направляют свои замечания и предложения заказчику, при этом заказчик обязан дать ответ на такое замечание или предложение в течение 2-х дней с даты их размещения. Далее заказчик обязан провести очные публичные слушания для обсуждения закупки. Очные публичные

слушания являются открытыми, информация о дате, месте и времени их проведения размещается в ЕИС. Кроме того, указанная информация направляется по электронной почте участникам общественного обсуждения, принявшим участие в обсуждении закупки.

По результатам первого этапа должно быть принято одно из следующих решений: отмена закупки, продолжение подготовки к закупке без учета результатов обязательного общественного обсуждения и продолжение подготовки к закупке с учетом результатов обязательного общественного обсуждения, в том числе с внесением изменения в план-график.

На втором этапе обсуждению на сайте подлежит информация, включенная в извещение об осуществлении закупки, и соответствующая документация. Второй этап начинается с даты размещения указанной информации и завершается за три дня до даты, не позднее которой определение поставщика (подрядчика, исполнителя) может быть отменено.

Итогом второго этапа может быть решение о продолжении проведения закупки без внесения изменений в извещение и документацию о закупке, решение о продолжении проведения закупки с внесением изменений в извещение и документацию о закупке, а также отмена определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

После окончания второго этапа обязательного общественного обсуждения заказчик размещает на официальном сайте ЕИС протокол второго этапа общественного обсуждения, в котором содержатся все поступившие замечания, предложения и ответы на них, а также принятое заказчиком решение.

Субъекты РФ и органы местного самоуправления могут принимать нормативные правовые акты, устанавливающие дополнительные случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок, а также иной порядок обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях. На сегодняшний день указанным правом воспользовались 18 субъектов Российской Федерации и ряд муниципальных образований, которыми приняты нормативные правовые акты, в том числе предусматривающие снижение порога начальной (максимальной) цены контракта. По данным мониторинга применения Закона № 44-ФЗ, проведенного Минэкономразвития РФ, наиболее часто встречающийся минимальный порог составляет 100 млн. рублей.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Мониторинг применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за период I-III кварталы 2015 г.

Минимальное пороговое значение начальной (максимальной) цены контракта для целей общественного обсуждения, установленное на региональном и местном уровне, составляет 15 млн. рублей (муниципальное образование Чувашской республики)<sup>1</sup>. Развитие регионального и местного законодательства можно рассматривать как положительную тенденцию в становлении системы общественного контроля. Однако анализ статистических данных свидетельствует о том, что механизмы общественного контроля функционируют не в полную силу. Так, по данным официального сайта [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru), в 2015 году размещена информация о проведении процедуры обязательного общественного обсуждения 254-х закупок на сумму свыше 1 млрд. рублей. По результатам общественного обсуждения закупок в 19-ти случаях заказчиками были внесены изменения в планы-графики закупок, и только три закупки были отменены. По нашему мнению, эти данные свидетельствуют о недоверии представителей гражданского общества государственным институтам и об отсутствии сложившихся и стабильно функционирующих институтов общественного контроля.

На наш взгляд, такая ситуация в значительной степени связана с «ограниченным» применением процедуры обязательного общественного обсуждения. Механизм обязательного общественного обсуждения применяется только в отношении заказчиков, закупочная деятельность которых регулируется Законом № 44-ФЗ. При этом значительная часть закупок, в том числе за счет бюджетных средств, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее Закон № 223-ФЗ), который не содержит норм по общественному контролю.

Действие Закона № 223-ФЗ распространяется на госкорпорации (например, Госкорпорация «Росатом», Госкорпорация «Роснано» и т.д.), компании с государственным участием (например, ОАО «РЖД», ОАО Нефтяная компания «Роснефть»), субъекты естественных монополий и т.д. Они не имеют статуса государственного или муниципального заказчика и осуществляют свою закупочную деятельность в соответствии с разработанными ими положениями о закупке. Безусловно, организации, осуществляющие закупки в соответствии с Законом № 223-ФЗ, должны иметь большую степень свободы, поскольку многие из них занимаются рыночными видами деятельности и одной из задач их деятельности является получение прибыли. Однако, учитывая масштабы закупок и, зачастую, негативный общественный резонанс, считаем целесообразным введение в положения о закупках норм,

---

<sup>1</sup> Там же.

предусматривающих обязательный общественный контроль крупных закупок.

Наряду с обязательным общественным контролем законодательство о контрактной системе содержит целый ряд норм, способствующих повышению открытости контрактной системы России. Для анализа механизмов, позволяющих сделать контрактную систему максимально открытой для контроля со стороны бизнеса и общественных институтов, автором статьи был проведен экспертный опрос среди слушателей программы повышения квалификации Регионального центра подготовки кадров для системы госзакупок Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» – Нижний Новгород. Среди пятидесяти семи опрошенных экспертов были как представители заказчиков, так и участники закупок, имеющие опыт работы на рынке государственного и муниципального заказа. Экспертам предлагалось провести по десятибалльной шкале оценку эффективности следующих инструментов повышения открытости контрактной системы: использование единого официального сайта, широкое использование электронных аукционов, формализация процедур, жесткий контроль со стороны контролирующих органов и штрафные санкции в отношении заказчиков, общественный контроль.

Выбор указанных выше инструментов повышения открытости был обусловлен следующим.

– *Использование единого официального сайта.* Единый официальный сайт для публикации информации о государственных и муниципальных заказах позволяет участникам закупок осуществлять свободный поиск сведений о потребностях заказчиков в разрезе закупаемых товаров, работ, услуг, субъектов федерации, способов закупок и т. д. Кроме того, единый официальный сайт аккумулирует и делает открытыми сведения о заключенных государственных и муниципальных контрактах, работе закупочных комиссий, результатах обжалованных действий заказчиков, а также о планах и планах-графиках закупок.

– *Широкое использование электронных аукционов.* Электронные площадки, обеспечивающие проведение электронных аукционов для государственных и муниципальных нужд, делают процедуру торгов абсолютно открытой и максимально конкурентной. Более того, процедура электронного аукциона позволяет участникам закупки подавать ценовые предложения on-line с использованием электронной подписи.

– *Формализация процедур.* Жесткая формализация закупочных процедур позволяет исключить субъективный фактор при выборе победителя закупки и обеспечить открытость каждого этапа закупочного процесса.

– *Жесткий контроль со стороны контролирующих органов и штрафные санкции в отношении заказчиков.* По сравнению с ранее действующим законодательством, Законом № 44-ФЗ значительно расширена система контрольных органов. Так, установлены контрольные полномочия федерального казначейства, финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органов управления государственными внебюджетными фондами, органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, появился ведомственный контроль.

– *Общественный контроль.* Общественный контроль предполагает контроль со стороны граждан, общественных объединений и объединений юридических лиц.

Экспертам также предлагалось самостоятельно обозначить меры по повышению открытости контрактной системы в разделе «*Другое*».

Наиболее действенными эксперты признали мероприятия по раскрытию информации на едином официальном сайте, а также широкое использование электронных аукционов. Указанные инструменты повышения открытости контрактной системы получили средний балл 8,65 и 8,07 соответственно. Относительно эффективными признаны меры, связанные с ужесточением контроля и штрафных санкций в отношении заказчиков (7,18 баллов). Формализация процедур закупок как инструмент повышения открытости контрактной системы получила средний балл 6,65. Невысокий балл объясняется, очевидно, тем, что унификация всех закупочных процедур с ограничением возможностей заказчика повлиять на выбор победителя конкурентной закупки была предусмотрена законодательством, действовавшим до вступления в силу Закона № 44-ФЗ, и, как результат, заказчики «адаптировались» к этой ситуации. Общественный контроль занял последнюю позицию среди инструментов повышения открытости контрактной системы. Допускаем, что причиной такой ситуации стала недостаточно качественная обратная связь между представителями бизнеса и гражданского общества и властью. К сожалению, эта проблема выходит за рамки контрактной системы. Исследователи российского гражданского общества отмечают, что взаимодействие власти и представителей гражданского общества затруднено: в случае если отдельные решения властей противоречат общественным интересам, даже целенаправленные и организованные усилия представителей гражданского общества не всегда гарантируют отмену такого решения.

Категория «*Другое*» была отмечена двумя экспертами. В частности, одним из экспертов предлагалось обратить внимание на необходимость

повышения квалификации контрактных управляющих и руководителей контрактных служб заказчиков. Второй эксперт обратил внимание на недостаточное распространение региональных подсистем ЕИС.

Если оценивать результаты экспертного опроса в целом, можно сделать вывод о достаточно высокой оценке эффективности предусмотренных законодательством о контрактной системе мер по повышению ее информационной открытости.

Таким образом, можно говорить о том, что действующие правовые нормы в полной мере обеспечивают информационную открытость и прозрачность государственных и муниципальных закупок. Однако возможности, предусмотренные законодательством для осуществления контроля со стороны бизнеса и гражданского общества, реализованы не в полной мере. Результаты исследования свидетельствуют о том, что влияние общественности на действия органов власти и местного самоуправления в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд пока недостаточное, хотя в условиях нестабильной экономической ситуации можно ожидать усиления общественной инициативы.

## **РЕФЕРЕНДУМ КАК ИНСТРУМЕНТ ДИАЛОГА НАРОДА И ВЛАСТИ**

### **THE REFERENDUM AS AN INSTRUMENT OF A DIALOGUE BETWEEN THE PEOPLE AND GOVERNMENT**

**Трусов Н.А.**, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России

#### **Аннотация**

В статье представлена общая характеристика референдума как инструмента диалога народа и власти, анализируется отечественная и зарубежная практика его использования, рассматриваются современные примеры использования института референдума как инструмента диалога народа и власти.

#### **Ключевые слова**

Референдум, всенародное голосование, диалог, инструменты диалога, диалог народа и власти, борьба за содержание права.

#### **Abstract**

The article presents the general characteristics of the referendum as an instrument of a dialogue between the people and the government, analyzes domestic and foreign practice of its usage, describes current examples of the use of the Institute of referendum as an instrument of a dialogue between the people and the government.

#### **Keywords**

Referendum, national voting, dialogue, tools of a dialogue, the dialogue of the people and the government, the struggle for the content of the law.

В соответствии с ч. 3 ст. 3 Конституции РФ 1993 г., референдум, наравне со свободными выборами, является высшим непосредственным выражением власти народа. Данная конституционная формулировка предопределила актуализацию вопросов, так или иначе связанных с референдумом, и поставила данный институт в качестве одного из приоритетных объектов изучения современной юридической науки.

В мировой конституционной практике референдум – это осуществляемое путем голосования утверждение (или неутверждение) населением государства (прежде всего, его гражданами, подданными) проекта какого-либо документа или решения, согласие (или несогласие) с теми или иными действиями властей (парламента, главы государства, правительства, иных органов власти). Таким образом, референдум является важнейшим столпом демократически организованного управления обществом, воплощает идею участия народа в осуществлении власти в реальную действительность. Именно референдум, как никакой другой институт непосредственного волеизъявления, являясь проводником воли народа, выступает инструментом диалога народа и власти.

Механизм диалога прост, что свойственно уникальным достижениям человеческой цивилизации: посредством института референдума население государства может непосредственно инициировать и принимать участие в принятии нормативного правового акта, выработке решения по важным вопросам общественного и государственного значения, которые бы, что и является существенным, соответствовали интересам самого населения. В этом смысле референдум предстает еще и как эффективный способ борьбы за содержание права<sup>1</sup>. Дело в том, что вне зависимости от императивного или консультативного характера референдума власти государства, позиционирующегося как демократическое, а значит признающие и гарантирующие своим гражданам возможность принимать участие в управлении его делами, не смогут без определенных последствий проигнорировать мнение своего народа.

Первый в истории референдум был проведен в Берне (Швейцария) в 1439 г. Широкое распространение сначала в Европе, а потом и во всем мире эта процедура получила с конца XVIII в. Традиционно различают три вида референдума: общенациональный, региональный и местный. Рекордсменом по числу общенациональных референдумов является Швейцария. Первый общенациональный референдум состоялся в Швейцарии 25 мая 1802 г. и был связан с принятием второй Конституции Гельветики. С 1848 г. граждане этой страны на федеральном уровне

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Толстик В.А., Трусов Н.А. Борьба за содержание права: монография. Н. Новгород, 2008. 202 с.

принимали решения по 543 вопросам. Рекордсменом по числу региональных референдумов является США, где с 1904 по 2006 г. референдумы в отдельных штатах проводились свыше 2,2 тыс. раз. Мировой опыт применения референдума разнообразен: в одних государствах использование этой процедуры является исключительным случаем, в других является частью политической жизни страны<sup>1</sup>.

В России опыт проведения референдумов нельзя признать богатым и разнообразным. За семидесятилетний период существования СССР всесоюзный референдум состоялся единожды – 17 марта 1991 г. На него был вынесен вопрос: «Считаете ли вы необходимым сохранение СССР как обновлённой федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?».

Всероссийских референдумов было всего три. Первый – о введении поста Президента РСФСР – прошёл в тот же день – 17 марта 1991 г. Второй – о доверии Президенту РФ, одобрении социально-экономической политики, осуществляемой Президентом и Правительством РФ, досрочных выборах Президента РФ и досрочных выборах народных депутатов Верховного Совета РФ – состоялся 25 апреля 1993 г. Третий – по проекту Конституции России – 12 декабря 1993 г. Более общенациональные референдумы в России более не проводились.

Региональные референдумы в нашей стране также не пользуются популярностью, поскольку за 25-летнюю историю современной России их было проведено менее двух десятков. В период с 7 декабря 2003 г. по 1 июля 2016 г. в России<sup>2</sup> было проведено всего 13 региональных референдумов. При этом их основная часть (11 из 13) связана с территориальными преобразованиями<sup>3</sup>. Согласно Федеральному конституционному закону от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>4</sup>, вопрос об образовании нового субъекта Российской Федерации подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации. Таким обра-

---

<sup>1</sup> См.: Шкуренко О. Народ отвечает // Коммерсантъ Власть. 2007. 26 марта. С. 70.

<sup>2</sup> Период определен данными о проведенных в России выборах и референдумах, размещенных на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/>

<sup>3</sup> Статистические данные приведены на основе анализа информации, размещенной на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/>

<sup>4</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (1 ч.). Ст. 4916.

зом, в 2003–2007 гг. в ряде регионов прошли референдумы об их объединении, в результате чего субъектный состав Российской Федерации сократился с 89 (до 1 декабря 2005 г.) до 83 субъектов (с 1 марта 2008 г.).

Обращаясь к статистике проведения местных референдумов, следует отметить, что в период с 7 декабря 2003 г. по 1 июля 2016 г. в России прошло 1292 местный референдум (здесь также учитывались голосования по вопросам изменения границ муниципальных образований, преобразования муниципального образования): в 2003 г. – 6, в 2004 г. – 24, в 2005 г. – 74, в 2006 г. – 4, в 2007 г. – 18, в 2008 г. – 17, в 2009 г. – 1, в 2010 г. – 13, в 2011 г. – 4, в 2012 г. – 165, в 2013 г. – 87, в 2014 г. – 250, в 2015 г. – 63 и в 2016 – 566 (до конца года планируется проведение еще 27 местных референдумов)<sup>1</sup>, что, очевидно, крайне мало для огромной страны. Динамика проведения местных референдумов составляет примерно 8,5 референдума в месяц на 22397 муниципальных образований<sup>2</sup>. При этом, если обратиться к анализу вопросов, выносимых на местный референдум, то это в основном либо вопрос территориального преобразования, либо вопрос о введении самообложения граждан. Так, если проанализировать вопросы референдумов 2016 г. (до 1 июля), то из 566 проведенных местных референдумов 562 – по вопросу введения самообложения граждан, причем 561 из них прошли в Республике Татарстан.

Таким образом, политико-правовая жизнь современной России не характеризуется активным использованием института референдума ни на федеральном, ни на региональном, ни на уровне местного самоуправления.

Отнюдь другая практика за рубежом. Там институт референдума достаточно часто используется именно как инструмент диалога народа и власти, как способ выработки решения, которое бы соответствовало интересам большинства. Так, в Калифорнии референдум 1978 г. установил, что налог на недвижимость не должен превышать 1%. На референдуме 1971 г. граждане Гаити избрали Ж.-К. Дювалье на пост пожизненного Президента республики, решив, что это соответствует

---

<sup>1</sup> Статистические данные приведены на основе анализа информации, размещенной на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/>

<sup>2</sup> См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные по состоянию на 1 марта 2016 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства Юстиции РФ. URL: [http://minjust.ru/sites/default/files/informacionno-analiticheskie\\_materialy\\_o\\_razviti\\_i\\_sistemy\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_v\\_rossiyskoy\\_federacii.docx](http://minjust.ru/sites/default/files/informacionno-analiticheskie_materialy_o_razviti_i_sistemy_mestnogo_samoupravleniya_v_rossiyskoy_federacii.docx)

их желаниям и устремлениям. В 1894 г. в Швейцарии был проведен референдум о гарантии права на труд всех граждан, а в 1981 г. референдумом было утверждено предложение о внесении в Конституцию положения о равных правах для женщин и мужчин. В 1923 г. граждане Эстонии проголосовали за возобновление преподавания религии в школах. В Дании в период с 1953 по 1971 г. прошло четыре референдума, на которых возрастной избирательный ценз был постепенно снижен с 25 до 20 лет. Во Франции путем референдума 1962 г. были утверждены прямые выборы президента. На референдуме в Австралии в 1967 г. граждане проголосовали за удаление из Конституции положений о дискриминации аборигенов<sup>1</sup>. В пользу института монархии (53% проголосовавших при явке 62%) завершился референдум в Австралии в 1999 г.<sup>2</sup>. Вместе с тем аналогичный референдум в 1993 г. в Бразилии принес победу республиканцам (66% проголосовавших при явке 80%). Известность получили венесуэльские референдумы о продолжительности пребывания главы государства у власти. В 2004 г. глава государства предложил избирателям высказаться о его дальнейшем пребывании на посту. Электорат поддержал действующего президента в соотношении 58% к 42%. Предметом референдума 2007 г. было предложение об увеличении срока полномочий главы государства с 6 до 7 лет. Против высказался 51% электората. Однако в 2009 г. 55% явившихся к урнам избирателей Венесуэлы одобрило проект поправки о снятии ограничений на переизбрание главы государства, депутатов, губернаторов и мэров. На референдуме в Беларуси подобная поправка была принята с первой попытки в 2004 г. Контрастирует с указанными французский референдум 2001 г., предметом которого был проект конституционной поправки о сокращении срока полномочий главы государства с 7 до 5 лет. Проект получил одобрение 72% проголосовавших французов<sup>3</sup>. В октябре 2006 г. на референдуме в Сербии была принята новая Конституция, которая провозгласила Серию независимым государством, а край Косово и Метохию – неотъемлемой частью Сербии<sup>4</sup>. Избиратели Норвегии несколько раз решали вопрос о вступлении в Европейское экономическое сообщество. Опасения многих групп населения (рыбаков, лесорубов,

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Шкуренко О. Народ отвечает // Коммерсантъ Власть. 2007. 26 марта. С. 69–78.

<sup>2</sup> См. подробнее: Скоробогатых Н.С. Вехи конституционного пути Австралии. М., 2006. С.190–195.

<sup>3</sup> См. подробнее: Данилов С.Ю. Референдумы в современном мире: сравнительный анализ. URL: <http://mognovse.ru/dus-referendumi-v-sovremennom-mire-sravniteljenij-analiz.html>

<sup>4</sup> См.: Сорокина Н. Косово в законе // Российская газета. 2006. 31 октября.

ремесленников) о трудностях конкуренции в рамках ЕЭС обусловили поражения сторонников европейской интеграции в 1972 и 2003 гг. (38% и 41% голосов «за» соответственно). Только на референдуме 2009 г. незначительным большинством голосов (53% против 47%) норвежцы согласились на членство в Евросоюзе. Вступлению ряда стран Восточной Европы (стран Балтии, Венгрии, Польши) в НАТО в 2000-х гг. также предшествовали референдумы. Их результаты придали присоединению данных стран к НАТО высокую степень легитимации. Избиратели Латвии на референдуме 2012 г. при явке 63% высказались против превращения республики в государство с двумя официальными языками: латышским и русским. Против равного статуса языков голосовало 75% пришедших на участки избирателей. В поддержку предложения проголосовала четверть лиц, выразивших свою волю. Практически это все граждане Латвии, считающие русский язык родным – при том, что к русскоязычным (т.е. знающим русский язык и пользующимся им чаще всего), относится почти 40% жителей Латвии<sup>1</sup>.

Ярким примером страны, где потенциал референдума используется крайне активно, является Швейцария. Следует отметить, что Швейцарцы участвуют в законотворчестве и управлении государством в ходе обсуждения широкого круга вопросов, выдвинутых на референдум. Так, например, в результате референдума 1971 г. женщины в Швейцарии получили избирательные права; по результатам референдума 1991 г. был снижен минимальный возраст для голосования до 18 лет; на референдумах 1992 г. было принято решение о членстве в Международном валютном фонде и Всемирном банке, но швейцарцы отказались от членства в Европейской экономической зоне; по результатам референдума 1992 г. были легализованы игры в казино. Швейцария провела восемь референдумов о вступлении в Лигу Наций, затем в ООН. Ввиду укоренения в массовом сознании идей «постоянного нейтралитета» большинство избирателей относилось к вступлению в данные организации отрицательно. Итоги народного волеизъявления 2002 г. стали разрывом с традицией: 56% проголосовавших одобрило вступление в ООН. Исход швейцарского референдума 2008 г. об участии в Шенгенском соглашении (63% граждан ответило «Да») означал легитимацию присоединения к Шенгену<sup>2</sup>. На референдумах 2008 г. легализована выдача героина по рецептам, отменено уголовное преследование за хранение, продажу и употребление наркотиков, изготавливаемых из конопли. В сентябре 2010 г. на референдум был вынесен

<sup>1</sup> См.: Данилов С.Ю. Указ. соч.

<sup>2</sup> См.: Там же.

вопрос о реформе системы обеспечения безработных. В Швейцарии данные пособия находятся на весьма высоком уровне, однако система была рассчитана на безработицу на уровне 2,5%, а в 2010 г. она достигла уровня 3,6%. Швейцарцы решили, что не хотят переплачивать лишних денег за содержание лишних безработных. В ноябре 2010 г. на референдум были вынесены два вопроса. Первый касался принудительной депортации преступников без гражданства, второй – повышения налога на богатых. Повышать налоги швейцарцы не захотели («за» высказался 41,5% населения), зато зарубежных преступников разрешили депортировать без дополнительных разбирательств<sup>1</sup>. В результате референдума 2013 г. был принят комплекс ограничений на выплаты так называемых «золотых парашютов» топ-менеджерам компаний по уходу их в отставку<sup>2</sup>.

В последнее время в мировой конституционной практике наметилась тенденция более частого обращения к рассматриваемому нами инструменту принятия решений. Это в том числе говорит и о том, что формируемые посредством института выборов представительные (законодательные) органы власти или правительства, возглавляемые победившими на выборах политическими силами, возможно, «под давлением» третьих сил или в угоду собственным интересам не могут или не способны принять решения, которые бы соответствовали воле народа. Бывает и так, что органы власти просто не хотят брать на себя ответственность за последствия принятого ими решения и «перекладывают» это бремя на народ как бы «сохраняя лицо» перед другими участниками международного общения или своим электоратом, при этом оставляя за собой, в крайнем случае, «последнее слово». Как следствие, происходит все более частое обращение к институту референдума как эффективному инструменту диалога, способу выработки решений и разрешения имеющихся противоречий в политических кругах. В частности, много споров и обсуждений вызвал референдум в Швейцарии по вопросу строительства минаретов в стране в ноябре 2009 г. (с инициативой выступила Швейцарская народная партия, которая предложила воспрепятствовать «постепенной исламизации страны» и для этого конституционно запретить возведение новых башен, с которых исповедующие ислам верующие призываются на молитву).

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Демократия в примерах. Референдум. URL: [http://www.livejournal.ru/themes/id/23537?from=twitter&utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter](http://www.livejournal.ru/themes/id/23537?from=twitter&utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter)

<sup>2</sup> См.: Виноградова А.В., Шальгин М.Д. Золотые парашюты от Томаса Миндера (о референдуме в Швейцарии по вопросу выплат топ-менеджерам, покидающим свои посты) // Трудовое право в России и за рубежом. 2013. № 2. // СПС «Консультант Плюс».

Осудили вынесение подобного вопроса на референдум партии левого толка, неправительственные и правозащитные организации. Тем не менее, 29 ноября 2009 г. большинство участников референдума (57,5%) высказались за запрет на строительство минаретов. «Строительство минаретов “отныне запрещено в Швейцарии”, однако “мусульмане могут, как и до этого, продолжать исповедовать свою религию, в индивидуальном порядке или сообща”»<sup>1</sup>. Так Федеральный совет (правительство) Швейцарии отреагировал на итоги состоявшегося в стране общенационального референдума, заявив, что «необходимо уважать волю народа»<sup>2</sup>.

Логика обращения населения к данному инструменту несколько другая: если выборные институты власти перестали «слышать» свой электорат и принимают решения, идущие вразрез с волей большинства, то населению ничего не остается, как использовать самый действенный инструмент диалога с властью и одновременно самый эффективный способ разрешения противоречий в демократическом государстве – референдум. В частности, представляет интерес ситуация в Чехии, сложившаяся по проблеме размещения компонентов американской системы ПРО весной 2007 г. Согласно социологическому опросу, проведенному в феврале 2007 г., около 65% граждан Чехии выступали против размещения в своей стране американских военных баз. Понятно, что в случае вынесения данного вопроса на референдум решение будет принято отрицательное. Однако в Чехии нет закона, регламентирующего проведение общенациональных референдумов, поэтому каждое подобное голосование должно быть прописано в специальном законе, принимаемом парламентом. Но в парламенте обратная ситуация: правящие (проамериканские) гражданские демократы по понятным причинам поддерживают такое размещение. В итоге, в начале марта 2007 г. «нижняя палата чешского парламента минимальным числом голосов отклонила законопроект, позволяющий провести общенациональный референдум по вопросу о размещении на территории страны компонентов американской системы ПРО. Несмотря на свою неудачу, чешские левые, которые были инициаторами голосования по законопроекту, намерены продолжить борьбу за референдум»<sup>3</sup>. Референдума не было, но и американские компоненты ПРО в Чехии до сих пор не размещены.

---

<sup>1</sup> В Швейцарии запретили строить минареты [Электронный ресурс] // Новостной портал NEWSru.com.URL: <http://www.newsru.com/religy/30nov2009/minarety.html>

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Лукьянов Ф. Ракеты без референдума // Российская газета. 2007. 16 марта.

Современных примеров обращения к институту референдума как эффективному инструменту диалога народа и власти более чем достаточно. Нельзя не отметить референдум 5 мая 2011 г. в Великобритании об изменении системы голосования на выборах в Палату общин. Британцам предлагалось одобрить или отвергнуть план перехода на новую систему выборов депутатов Палаты общин – преференциальное голосование – в соответствии с которой избиратели должны оценить кандидатов по ранжированной шкале. Преобладающее большинство (67,9%) британцев отвергло нововведение. 20 января 2013 г. прошёл референдум в Австрии по вопросу о сохранении армии по призыву или отмене призыва и переходе на профессиональную армию. Избиратели с большим преимуществом (60%) высказались за сохранение призыва и против формирования профессиональной армии. В результате референдума 10 и 11 марта 2013 г. жители Фолклендских островов при явке в 91% практически все (99,8%) проголосовали за сохранение за Фолклендами статуса заморской территории Великобритании. 9 февраля 2014 г. на референдуме в Швейцарии была отвергнута (69,8%) инициатива о прекращении обеспечения абортов через медицинское страхование и введение частной оплаты абортов женщиной, тогда как инициатива «Против массовой иммиграции» относительно введения ограничений на иммиграцию из стран-членов Европейского союза была поддержана 50,3% голосов швейцарцев. Референдум по вопросу о независимости Шотландии прошёл 18 сентября 2014 г. Гражданам Великобритании и Европейского Союза, постоянно проживающим в Шотландии, было предложено ответить «да» или «нет» на вопрос: «Должна ли Шотландия стать независимой страной?». 55,3% проголосовавших выступили против независимости Шотландии, т.е. сохранения ее в составе Великобритании. Попытка экологических организаций запретить на Мальте весеннюю охоту была разрешена референдумом 11 апреля 2015 г. Небольшим большинством (50,4%) избиратели проголосовали за сохранение весенней охоты на горлицу и перепёлку. Таким образом, несмотря на запрещение весенней охоты в Европейском союзе, Мальта осталась единственной страной ЕС, разрешающей весенний отстрел птиц. Ирландия стала первой страной в мире, в которой были легализованы однополые браки (поправка 34 Конституции изменила определение брака на союз двух людей любого пола) посредством референдума, состоявшегося 22 мая 2015 г. («за» – 62,1%). На референдуме в Греции 5 июля 2015 г. греки решали, следует ли Правительству Греции принять фискальные меры, предложенные Европейским Союзом, Международным валютным фондом и Европейским центральным банком или

нет. Формулировка вопроса, вынесенного на референдум, была следующей: «Должен ли быть принят план соглашения (порядок выплаты долга, новое кредитование и комплекс мер экономии), представленный Европейской комиссией, европейским Центробанком и Международным валютным фондом?». В результате референдума 61,3% проголосовавших выбрали ответ «нет». 7 июля 2015 г. на референдуме в Люксембурге власти получили отрицательный ответ сразу по трем конституционным поправкам: снижение избирательного возраста с 18 до 16 лет («против» – 80,9%), предоставления избирательного права иностранным гражданам («против» – 78%), ограничения срока работы в правительстве 10 годами (против 69,9%). Результатом референдума в Боливии 21 февраля 2016 г. была отвергнута (51,3%) поправка к Конституции, позволяющая президенту и вице-президенту баллотироваться на третий срок подряд. Противоположный результат был получен на референдуме в Таджикистане 22 мая 2016 г., в результате которого было получено народное согласие (92%) действующему президенту страны Эмомали Рахмону баллотироваться на переизбрание неограниченное количество раз. Этим же референдумом в Таджикистане запретили политические партии, идеология которых базируется на религиозных взглядах (92%)<sup>1</sup>.

Наиболее нашумевшими в политическом плане в 2016 г. стали референдумы в Нидерландах (6 апреля) и Великобритании (23 июня). 6 апреля 2016 г. в Нидерландах прошел референдум об утверждении Соглашения об ассоциации Украины и Европейского союза. Несмотря на массированный в страну «украинский десант», небывалую до этого агитационную кампанию «за» утверждение соответствующего Соглашения, разыгрывание карт «русской агрессии» и «защиты европейских ценностей», большинство (61%) избирателей высказалось против ратификации Соглашения. Референдум признан состоявшимся, с решением отвергнуть ассоциацию Украины и ЕС. Решение было неожиданным для политических кругов, которым пришлось в спешке искать подходящие аргументы для поиска путей выхода из сложившейся ситуации.

Еще менее ожидаемыми стали результаты референдума о членстве Великобритании в Европейском союзе, известный как Brexit, который состоялся в Великобритании 23 июня 2016 г. «Потенциально» озвученный премьер-министром Великобритании Д. Кэмероном, прежде всего, как инструмент оказания давления на Брюссель, референдум о членстве в ЕС стал реальностью, а его результаты, несмотря на многочисленные

---

<sup>1</sup> Все примеры приведены по результату анализа информации, размещенной на сайте «Википедия». URL: <http://ru.wikipedia.org>

благоприятные прогнозы политиков и аналитиков разного рода, оказались шокирующими: «за» выход из ЕС проголосовали 17 миллионов 410 тысяч 742 избирателя (51,9%). За то, чтобы остаться – 16 миллионов 141 тысяча 241 голос (48,1%). При этом явка составила 72,2%. Еще до референдума многие эксперты называли возможный выход Великобритании из ЕС крупнейшим провалом правительства страны. После опубликования результатов референдума премьер-министр Д. Кэмерон (изначально выступавший против Brexit) заявил, что уйдёт в отставку в октябре на партийной конференции консерваторов, тогда же партии предстоит определить новую кандидатуру на пост премьер-министра. «Кэмерон поздравил тех, кто поддерживал Brexit, и заявил, что их мнение необходимо уважать. По его словам, в результатах референдума не может быть никаких сомнений и выбор британцев должен стать для правительства руководством к действию»<sup>1</sup>.

В завершение следует отметить, что мировая конституционная практика накопила большой опыт использования института референдума как инструмента диалога народа и власти. Референдум имеет большое значение для всех уровней публичного управления. Он предоставляет гражданам возможность участвовать в решении важных вопросов государственного значения, дает возможность высказываться по актуальным общественным вопросам, направляет деятельность органов власти, является средством проявления общественно-политической активности населения, способствует восстановлению и укреплению диалога между властью и обществом. К сожалению, следует констатировать, что для современной России возможности референдума как инструмента диалога народа и власти остаются нераскрытыми. Нереализованным остается как правотворческий потенциал данного института, так и его возможности по стимулированию демократизации процессов управления.

Список литературы:

1. Данилов С.Ю. Референдумы в современном мире: сравнительный анализ. URL: <http://mognovse.ru/dus-referendumi-v-sovremennom-mire-sravnitelenij-analiz.html>
2. Демократия в примерах. Референдум. URL: [http://www.livejournal.ru/themes/id/23537?from=twitter&utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter](http://www.livejournal.ru/themes/id/23537?from=twitter&utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter)
3. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные по состоянию на 1 марта 2016 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства Юстиции РФ. URL:

---

<sup>1</sup> Британцам нужен новый лидер: Кэмерон уходит в отставку после референдума [Электронный ресурс] // Новостной портал РИА-Новости. URL: <http://ria.ru/world/20160624/1450789467.html>

[http://minjust.ru/sites/default/files/informacionno-analiticheskie\\_materialy\\_o\\_razviti\\_i\\_sistemy\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_v\\_rossiyskoy\\_federacii.docx](http://minjust.ru/sites/default/files/informacionno-analiticheskie_materialy_o_razviti_i_sistemy_mestnogo_samoupravleniya_v_rossiyskoy_federacii.docx)

4. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/>
5. Толстик В.А., Трусов Н.А. Борьба за содержание права: монография. Н. Новгород, 2008. 202 с.
6. Шкуренко О. Народ отвечает // Коммерсантъ Власть. 2007. 26 марта.

## МЕРЫ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В СИСТЕМЕ МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

### DISCIPLINARY COMPULSION TYPES IN A SYSTEM OF GOVERNMENTAL MANAGEMENT METHODS

**Фиалковская И.Д.**, доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, кандидат юридических наук, доцент

#### Аннотация

В статье рассматриваются вопросы дисциплинарного принуждения, определяется его место в системе методов государственного управления; впервые представлена подробная классификация мер дисциплинарного принуждения по административному праву, основания их применения, признаки.

#### Ключевые слова

Административное право, государственное управление, методы государственного управления, принуждение в государственном управлении, меры дисциплинарного принуждения.

#### Abstract

This article is about problems of disciplinary compulsion, its place in the system of methods of governmental management. The author propose a new classification of disciplinary compulsion types in administrative law, the reasons of its application and its features.

#### Keywords

Administrative law, government, methods of governmental management, compulsion in government, disciplinary compulsion types.

Дисциплинарные отношения составляют основу государственной службы. В рамках дисциплинарных отношений реализуются задачи, формы и цели государственного управления.

В общем виде дисциплина состоит в повиновении установленному порядку. Государственная (служебная) дисциплина означает повиновение порядкам и правилам, установленным органами государства, основанным на законах, выполнении распоряжений вышестоящих руководителей. Укрепление дисциплины означает повышение ответственности государственных служащих за порученное дело, правильный подбор кадров, контроль за выполнением заданий как сверху, так

и снизу, регулярную проверку и оценку деятельности государственных служащих по практическим делам<sup>1</sup>.

Законность и дисциплина являются самостоятельными категориями, но при этом находятся в неразрывной связи друг с другом<sup>2</sup>. Их взаимосвязь заключается в том, что законность служит основой дисциплины, а одним из требований дисциплины является соблюдение законности<sup>3</sup>.

Макс Вебер, немецкий социолог, выделил основные характеристики идеального управления (бюрократии).

1. Компетенция каждого уровня зафиксирована нормативно.
2. Принципы должностной субординации лежат в основе бюрократической структуры.
3. Вся внутриорганизационная деятельность реализуется в форме письменных документов (приказов, директив, решений).
4. Персонал должен быть компетентным не только в сфере своей профессии (юриста, экономиста), но и в области администрирования<sup>4</sup>.

В. Вильсон (будущий Президент США) в конце XIX века установил следующие тезисы эффективного управления.

1. Наличие единого эффективного и ответственного управляющего центра.
2. Отделение политики от управления.
3. Профессионализм государственных служащих.
4. Наличие хорошей администрации как условие достижения благоденствия<sup>5</sup>.

Профессор Г.В. Атаманчук выделяет правила, вытекающие из отношений дисциплины в государственном управлении.

1. Нормы и процедуры, нравственные требования не могут иметь исключений для служащих государственного аппарата. «Ничто так не разрушает отношения дисциплины, как двусмысленность, избранность».
2. Поведение вышестоящих должностных лиц должно отличаться чертами, достойными подражания.

<sup>1</sup> См. подробно: Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. М., 1970.

<sup>2</sup> Фиалковская И.Д. Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. Вып. 3(2). С. 249–252.

<sup>3</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1997. С. 363.

<sup>4</sup> Государственная служба (комплексный подход) / под ред. А.В. Оболонского, А.Г. Барабашева. М., 1999. С. 15.

<sup>5</sup> Там же. С. 16.

3. Необходимо постоянно развивать и поощрять нацеленность госслужащего на дисциплинированное поведение; «безразличие здесь способно свести на нет даже сформировавшиеся установки»<sup>1</sup>.

Все указанные подходы характеризуют идеальную модель управления, к построению которой необходимо стремиться. Основным элементом эффективного управления является государственная дисциплина.

Государственная дисциплина поддерживается различными средствами (воспитательными, организационными, правовыми). Кроме того, для формирования дисциплины используются универсальные методы: убеждение, поощрение и принуждение.

Убеждение – метод воздействия, направляющий поведение и сознание людей на добровольное выполнение требований субъектов государственного управления<sup>2</sup>.

Поощрение – метод воздействия, связанные с признанием и оценкой заслуг, направляющий сознание и поведение людей на совершение полезных действий с точки зрения государства<sup>3</sup>.

Принуждение – метод воздействия, направленный на обеспечение служебной дисциплины и правопорядка<sup>4</sup>. Дисциплина охраняется авторитетом государства, и принуждение играет важную роль в обеспечении законности и дисциплины. В общем виде принуждение в государственном управлении вызвано правовым конфликтом между государством и индивидуальным субъектом, нарушающим правовые установления; и здесь необходимо использовать меры государственного принуждения.

Нормами административного права регулируются два вида принуждения: административное и дисциплинарное<sup>5</sup>. Административное принуждение обеспечивает общественный порядок и общественную

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2005. С. 323.

<sup>2</sup> См. подробно: Фиалковская И.Д. Сущность административного убеждения как метода государственного управления // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2012. Вып. 1(1). С. 259–264.

<sup>3</sup> См. подробно: Фиалковская И.Д. Сущность, признаки и виды административного поощрения // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. Вып. 6. С. 183–188.

<sup>4</sup> См. подробно: Фиалковская И.Д. Сущность метода принуждения в теории административного права // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. Вып. 2(1). С. 290–294.

<sup>5</sup> Фиалковская И.Д. Теоретические вопросы взаимодействия форм и методов государственного управления // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2010. Вып. 6. С. 266.

безопасность, дисциплинарное принуждение обеспечивает дисциплину в системе государственной службы.

Дисциплинарное принуждение в государственном управлении (по административному праву) у большинства авторов не рассматривается как вид принуждения в системе методов государственного управления. Данные вопросы исследуются при рассмотрении правового статуса государственных служащих<sup>1</sup>. Представляется, что рассмотрение дисциплинарного принуждения как метода государственного управления является оправданным. Такой точки зрения придерживается профессор Д.Н. Бахрах. Автор выделяет понятие, признаки и виды дисциплинарного принуждения по административному праву<sup>2</sup>.

Дисциплинарное принуждение в государственном управлении характеризуется следующими признаками.

1. Дисциплинарное принуждение применяется в рамках устойчивых управляемых коллективов, объединенных общей целью, внутренние отношения в которых закреплены в нормах права.

2. Дисциплинарное принуждение является внесудебным и представляет собой часть исполнительно-распорядительной деятельности.

3. Нормативной основой дисциплинарного принуждения являются законы и подзаконные акты о государственной службе, положения о дисциплине, дисциплинарные уставы.

4. Дисциплинарное принуждение применяется представителями дисциплинарной власти – руководителями государственных органов.

5. Дисциплинарное принуждение применяется к индивидуальным субъектам административного права – государственным служащим.

6. Дисциплинарное принуждение применяется в рамках служебной подчиненности.

Следовательно, дисциплинарное принуждение в государственном управлении – это применение субъектами дисциплинарной власти принудительных мер дисциплинарного воздействия к подчиненным по службе государственным служащим в целях обеспечения служебной дисциплины и законности.

Вопрос о дисциплине в сфере государственного управления является одним из центральных. Различные меры принуждения по-разному влияют на поддержание служебного порядка в государственном

---

<sup>1</sup> См., например: Стариков Ю.Н. Административное право в 3 кн. Воронеж, 2001. Т.2, кн.1–2.; Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М., 1998; Алехин А.П. и др. Указ. соч. и т. д.

<sup>2</sup> Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. М., 2007. С. 348–350.

управлении: некоторые меры обеспечивают законность действия государственного аппарата, некоторые прекращают нарушение дисциплины, некоторые являются средствами взыскания за установленное нарушение дисциплины.

Как правило, в административно-правовой литературе рассматриваются лишь понятие и виды дисциплинарной ответственности, дисциплинарные производства. Следовательно, этой проблеме уделяется недостаточно внимания.

Д.Н. Бахрах по функциональному критерию выделяет меры дисциплинарного взыскания (наказание), восстановительные (материальная ответственность) и иные меры<sup>1</sup>.

Из этого можно сделать вывод, что понятия дисциплинарной ответственности и дисциплинарного принуждения не совпадают. В законодательстве кроме мер дисциплинарной ответственности установлены и другие меры принудительного воздействия в дисциплинарных отношениях. Представляется, что «иные» меры дисциплинарного воздействия можно классифицировать более детально.

В связи с этим можно говорить о системе мер дисциплинарного принуждения. К ним относятся:

– меры дисциплинарного предупреждения – меры, направленные на предотвращении в системе государственной службы нарушений дисциплины и обстоятельств, способных привести к конфликту интересов;

– меры дисциплинарного пресечения – меры, направленные на прекращение противоправных действий при осуществлении государственной службы;

– дисциплинарно-восстановительные меры – меры, направленные на восстановление должного положения (статус-кво) в государственном органе, связанного с возмещением материального ущерба государственным служащим, причиненного по его вине;

– меры дисциплинарной ответственности – меры дисциплинарных взысканий, применяемых к государственному служащему за совершенный дисциплинарный или иной проступок.

Аналогичная классификация практически общепризнанно существует в теории административного принуждения. На наш взгляд, есть все основания применять данную классификацию и в вопросах дисциплинарного принуждения по административному праву.

Дисциплинарное принуждение в государственном управлении применяется в системе государственной службы. Соответственно

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Указ. соч. С.350.

государственные служащие подвергаются мерам дисциплинарного принуждения по нормам административного права.

Система государственной службы включает в себя государственную гражданскую, военную и иную службу. Система мер дисциплинарного принуждения зависит от вида государственной службы.

Представляется оправданным выделение нижеприведенной классификации мер дисциплинарного принуждения в государственном управлении (государственной службе).

**I. Меры дисциплинарного предупреждения** – это способы и средства, направленные на недопущение ситуаций, угрожающих нормальной деятельности государственного органа.

Цель мер дисциплинарного предупреждения заключается в предотвращении:

- нарушений дисциплины, законности, прав граждан;
- обстоятельств, способных привести к конфликту интересов;
- непрофессионализма госслужащих.

Общими фактическими основаниями предупредительных мер являются: угроза нормальной деятельности государственного органа, необходимость контроля в силу значимости общественного отношения, предположение о намерении лица нарушить правила.

Как и административно-предупредительные меры, меры дисциплинарного предупреждения могут представлять из себя ряд установленных законом запретов и ограничений, которые условно можно разделить на три группы в зависимости от оснований установления. К первой группе относится ряд запретов и ограничений, неисполнение которых может нанести вред государственному органу, его собственности, репутации, престижу. Ко второй группе можно отнести ограничения и запреты, нарушение которых негативно влияет на внутренний дисциплинарный режим. Основанием для дисциплинарного предупреждения третьей группы является необходимость контроля практической деятельности государственных служащих. Однако соблюдение запретов и ограничений не всегда связано с принуждением.

В рамках рассматриваемого вопроса важно разграничить принуждение и обязанность. Обязанность – это мера должного поведения. Правовая обязанность не является принуждением. При этом принуждение определяется как обязанность претерпеть неблагоприятные последствия. Правовая обязанность и принуждение являются разными явлениями. Принуждение напрямую связано с неблагоприятными последствиями, а выполнение обязанностей – нет.

И.А. Галаган писал, что «любые правовые обязанности, в добросовестном и надлежащем исполнении которых заинтересована государственная власть, и любые правовые запреты, нарушение которые для нее нежелательно, всегда будут специфической формой принуждения»<sup>1</sup>. Трудно с этим согласиться. Представляется, что обязанности, запреты и принуждение – разные правовые категории. Уклонение от обязанностей, несоблюдение запретов, нарушение правил являются основаниями для принуждения. Обязанности и запреты, закрепленные в нормах права, также исключают иные варианты поведения; у субъекта отсутствует свобода выбора. Но выполнение обязанностей и соблюдение запретов совершенно не исключают осознанного, добровольного подчинения, не связанного с принуждением.

Следовательно, государственное принуждение позволяет разграничить право, обязанность и принуждение, то есть область свободы воли субъекта и ее пределы. Субъект, реализующий право, свободен; субъект, исполняющий обязанность, не свободен, но ответственен. Субъект, подвергнутый принуждению, не только не свободен, но еще и призван претерпеть неблагоприятные последствия. Сравним три простых отношения в сфере административно-правового воздействия: 1) получение загранпаспорта; 2) получение российского паспорта в установленный срок; 3) требование предъявить паспорт. Очевидно, что в первом случае это право, во втором – обязанность, а в третьем – административное принуждение (мера административного предупреждения). Представляется, что аналогично решается вопрос и в сфере дисциплинарного воздействия.

К мере дисциплинарного предупреждения можно отнести аттестацию государственных служащих. Аттестация – обязательная процедура, которая проводится в целях определения соответствия занимаемой должности государственного служащего и уровня его профессиональной подготовки.

Аттестация в соответствии с действующим законодательством и сложившейся практикой<sup>2</sup> – это проверка квалификации государственного служащего. В ходе аттестации оцениваются знания государственного служащего, профессиональные навыки, опыт, качество работы (эффективность службы, достижение поставленных задач

<sup>1</sup> Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970. С. 82

<sup>2</sup> См., напр.: Бердычевский В.С., Акопов Д.Р., Сулейманова г.В. Трудовое право: учебное пособие / отв. ред. В.С. Бердычевский. Ростов н/Д., 2002. С. 313–318, Закалюжная Н.В. Аттестация как одна из форм определения квалификации работников // Законодательство и экономика. 2004. № 4 и др.

и конкретных результатов и т. п.). В результате проведенной проверки делается вывод о соответствии, недостаточном соответствии или несоответствии государственного служащего занимаемой должности.

Как мера дисциплинарного предупреждения аттестация наряду с определением соответствия госслужащих занимаемым должностям решает ряд других задач, в частности:

- определение степени необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки служащего;
- обеспечение своевременного освобождения госслужащего от должности или перевода на нижестоящую должность.

В силу того, что аттестация проводится в рамках контрольной деятельности, по результатам которой может быть принято неблагоприятное для госслужащего решение, есть все основания отнести ее к мерам дисциплинарного предупреждения. Аттестация имеет аналогичную природу с такими мерами административного предупреждения, как таможенный досмотр, временный запрет проезда, проверка документов и др.

**II. Меры дисциплинарного пресечения** – это меры, направленные на прекращение нарушений служебной дисциплины, действий, противоречащих закону, должностному регламенту, условиям служебного контракта.

Общим фактическим основанием мер пресечения является нарушение правил.

В государственной гражданской службе можно выделить следующие меры дисциплинарного пресечения: прекращение государственной службы в связи с предоставлением подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу; временное отстранение от исполнения обязанностей в связи с проведением служебной проверки по обнаруженному дисциплинарному проступку.

В органах внутренних дел, кроме того, могут применяться и другие меры данного вида: приостановление присвоения очередного специального звания; внеочередная аттестация при переводе на нижестоящую должность, при прекращении службы по служебному несоответствию в аттестационном порядке; в случае если сотрудник не прошел проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

В военной службе установлен комплекс мер дисциплинарного воздействия: напоминание военнослужащему о его обязанностях и воинском долге, замечание, порицание, критика поведения; указания на

упущения по службе, выраженные командиром (начальником) подчиненному в устной или письменной форме. Данные меры не относятся к мерам дисциплинарного взыскания. А так как они применяются в связи с определенными нарушениями дисциплины, следовательно, их уверенно можно отнести к мерам дисциплинарного пресечения. Кроме того, к данным мерам можно отнести рассмотрение и обсуждение на соответствующем собрании в целях общественного осуждения военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок или нарушившего нормы международного гуманитарного права.

**III. Дисциплинарно-восстановительные меры** – это средства принудительного воздействия, применяемое представителем дисциплинарной власти (в особых случаях – судом) в целях возмещения государственным служащим причиненного государству материального вреда.

Общим фактическим основанием дисциплинарно-восстановительных мер является причинение имущественного ущерба при исполнении обязанностей.

Если в административном принуждении данные меры разнообразны и регулируются многочисленными нормативными актами, то в дисциплинарных отношениях к мерам восстановительного характера относится материальная ответственность по нормам административного права.

Вопрос о материальной ответственности достаточно слабо разработан в административно-правовой литературе. Вообще установление и реализация мер материальной ответственности является функцией гражданского и трудового права. Но административное право проявляет себя своеобразным образом и в плане регулирования материальной ответственности<sup>1</sup>.

В общем виде материальная ответственность – это применение восстановительных санкций в целях возмещения причиненного ущерба.

Материальная ответственность характеризуется следующим: противоправным виновным деянием причинен прямой реальный ущерб при исполнении обязанностей, и между деянием и наступившим ущербом имеется причинно-следственная связь.

С.Н. Братусь писал, что «нет оснований противопоставлять гражданско-правовую ответственность за причинение вреда материальной ответственности: оба вида деятельности являются реализацией восстановительных санкций»<sup>2</sup>. С этим можно согласиться только в том, что санкции относятся к одному виду. Во всем остальном

<sup>1</sup> Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Указ. соч. С. 296

<sup>2</sup> Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 159.

гражданско-правовая ответственность и материальная ответственность принципиально различаются.

О.Э. Лэйст писал, что санкции материальной ответственности, в отличие от гражданско-правовой, связываются с должностным окладом, дифференцируются в зависимости от степени вины, выполняемой работы<sup>1</sup>.

Материальная ответственность может наступить только в рамках определенного устойчивого коллектива, при гражданско-правовой ответственности ущерб причиняется третьим лицам; материальная ответственность наступает в порядке подчиненности, в гражданско-правовой ответственности такая связь сторон отсутствует; материальная ответственность чаще связана со среднемесячным заработком, гражданско-правовая наступает в полном объеме.

Также материальная ответственность отличается и от дисциплинарной ответственности. В материальной ответственности размер санкций зависит в первую очередь от величины причиненного ущерба, а в дисциплинарной – от степени вины. Кроме того, дисциплинарные санкции в большинстве своем моральные (замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии), в материальной ответственности санкции только имущественные. Также в материальной ответственности виновный может добровольно возместить причиненный ущерб полностью или частично.

Государственные гражданские и иные служащие при причинении ущерба несут материальную ответственность по нормам трудового права. Нормами административного права регулируется материальная ответственность военнослужащих<sup>2</sup>.

Правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих за имущественный ущерб, причиненный ими государству, в последнее время приобретает большое значение, поскольку прямым образом влияет на материальное обеспечение боеспособности вооруженных сил.

Боевая и мобилизационная готовность войск является важным направлением военной реформы. Соответственно, предъявляются серьезные требования к сохранности военной техники и другого военного имущества как материальной основы боеспособности Российской армии<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Лэйст О.Э. Санкции в советском праве. М., 1962. С. 161–163.

<sup>2</sup> См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 353; Алехин А.П. и др. Указ. соч. С. 312; Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Указ. соч. С. 296.

<sup>3</sup> Лиховидов К.С. Материальная ответственность военнослужащих: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 6.

В научной и учебной литературе вопросы материальной ответственности по административному праву рассматриваются идентично и кратко. Большинство авторов выделяет следующие основные признаки материальной ответственности: материальная ответственность реализуется в рамках определенного устойчивого коллектива; ущерб причинен при исполнении обязанностей; государству причинен прямой реальный ущерб; деяние противоправно, виновно; между наступившими последствиями и деянием существует причинно-следственная связь<sup>1</sup>.

Наиболее полный перечень признаков материальной ответственности, на наш взгляд, представлен Ю.Н. Стариковым. Автором выделены следующие особенности материальной ответственности по административному праву:

- материальная ответственность является видом дисциплинарного принуждения;

- материальная ответственность наступает при исполнении трудовых обязанностей в случае причинении вреда одной из сторон трудового договора;

- основанием для привлечения к материальной ответственности является совершение проступка, причинившему вред имуществу, находящемуся в государственной собственности;

- основанием привлечения к ответственности является вина лица, совершившего проступок;

- наличие непосредственной причинной связи между совершенным деянием и наступившими последствиями;

- специальный порядок возмещения причиненного вреда, установленный в различных нормативных актах<sup>2</sup>.

Согласимся с указанными признаками, но отметим, что данные признаки характеризуют материальную ответственность как комплексный межотраслевой институт, т.е. достаточно широко.

Представляется, что необходимо более конкретно и детально установить признаки материальной ответственности по нормам административного права.

1. Материальная ответственность по административному праву является видом дисциплинарного принуждения. Уточним, что мы относим данный вид воздействия к мерам дисциплинарно-восстановительного характера.

---

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д.М. Указ. соч. С. 353–355; Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Указ. соч. С. 296–296; Алехин А.П. и др. Указ. соч. С.312–313.

<sup>2</sup> Общее административное право / под ред. Ю.Н. Старикова. Воронеж, 2007. С. 664.

2. Материальная ответственность по административному праву наступает при причинении ущерба федеральному государственному имуществу, закрепленному за воинской частью, органами и организациями, где осуществляется военная служба.

3. Субъектом материальной ответственности по административному праву является военнослужащий (по призыву, по контракту и призванный на военные сборы).

4. Материальная ответственность по административному праву наступает при исполнении обязанностей военной службы.

5. Основанием материальной ответственности по административному праву является совершение противоправного деяния, причинившего вред федеральному государственному имуществу.

6. Условием материальной ответственности по административному праву является виновное причинение ущерба.

7. Между противоправным деянием и наступившими последствиями установлена причинная связь.

8. Нормативной базой материальной ответственности по административному праву является Федеральный закон от 12.07.1999 №161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих».

9. К дисциплинарно-восстановительным мерам можно отнести: возмещение причиненного ущерба в ограниченном объеме (в пределах одного среднемесячного размера денежного содержания), возмещение причиненного ущерба в повышенном объеме (в пределах 2–3 среднемесячных размеров денежного содержания) и возмещение причиненного ущерба в полном объеме.

**IV. Меры дисциплинарной ответственности** – меры, применяемые к государственным служащим представителем дисциплинарной власти за нарушение служебной дисциплины, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей и по иным основаниям, установленным нормами административного права.

Общим фактическим основанием применения мер дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок.

Нормами административного права регулируется дисциплинарная ответственность государственных служащих; следовательно, содержание дисциплинарной ответственности этого производства имеет повышенное значение, так как в нем многие действия или бездействие порождают серьезные социальные последствия. Результаты управленческих решений и действий могут приводить к сложным последствиям, за которые иногда приходится расплачиваться десятилетиями.

Дисциплинарное взыскание – это мера дисциплинарной ответственности, представляющая собой моральное, материальное или

организационное воздействие ограничительного характера на субъект, совершивший дисциплинарный проступок.

Для большинства дисциплинарных производств наиболее распространенными мерами дисциплинарной ответственности являются выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии; снижение в должности, снижение в звании; увольнение.

Можно определить некоторые основные признаки дисциплинарной ответственности в государственном управлении.

1. Дисциплинарная ответственность применяется в сфере служебных правоотношений, т. е. субъект и объект воздействия находятся в условиях определенной подчиненности и в рамках устойчивого коллектива.

2. Дисциплинарные взыскания применяются к государственным служащим (гражданским, военным и иным), осуществляющим свою деятельность в интересах государства.

3. Нормативным основанием дисциплинарной ответственности (в отличие от трудового права) являются многочисленные нормативные акты, регулирующие государственно-служебные отношения. К ним относятся, в частности, Федеральные законы: «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ, «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21.07.1997 № 114-ФЗ, «О статусе военнослужащих Российской Федерации» от 27.05.1998 № 76-ФЗ, «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» от 30.11.2011 № 342-ФЗ, а также дисциплинарные уставы различных видов государственной службы<sup>1</sup>.

4. Фактическое основание дисциплинарной ответственности – это дисциплинарный проступок, т. е. невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей. Кроме того, следует отметить, что административным правом выделяется дополнительное основание дисциплинарной ответственности – административное правонарушение<sup>2</sup>. Так, для некоторых видов государственных служащих (военнослужащих, сотрудников полиции и др.) предусмотрено применение дисциплинарной ответственности за административное правонарушение (ст. 2.5 КоАП РФ).

5. Дисциплинарная ответственность назначается представителем дисциплинарной власти в порядке подчиненности. В отличие от административного принуждения, дисциплинарные взыскания

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. М., 2007, С. 56–57.

<sup>2</sup> См., напр.: Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 9.

применяются во внутренних служебных отношениях в порядке подчиненности. Однако административное право и здесь проявляет себя своеобразным образом. Речь идет о дисциплинарном аресте военнослужащих, который назначается военным гарнизонным судьей за грубые дисциплинарные проступки и некоторые административные правонарушения.

Исходя из изложенного, можно сделать однозначный вывод, что дисциплинарное принуждение является самостоятельным видом метода принуждения в государственном управлении наряду с административным принуждением. Общепризнанная система мер административного принуждения достаточно логично реализуется и в дисциплинарном принуждении.

Список литературы:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1997. 672 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2005. 584 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. М., 2007. 816 с.
4. Бердычевский В.С., Акопов Д.Р., Сулейманова г.В. Трудовое право: учебное пособие / отв. ред. В.С. Бердычевский. Ростов н/Д., 2002. 512 с.
5. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. 215 с.
6. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М., 1998. 622 с.
7. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970. 252 с.
8. Государственная служба (комплексный подход) / под ред. А.В. Оболонского, А.Г. Барабышева. М., 1999. 439 с.
9. Заключная Н.В. Аттестация как одна из форм определения квалификации работников // Законодательство и экономика. 2004. № 4.
10. Лиховидов К.С. Материальная ответственность военнослужащих: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. 235 с.
11. Лэйст О.Э. Санкции в советском праве. М., 1962. 72 с.
12. Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. М, 1970. 206 с.
13. Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1998. 36 с.
14. Общее административное право / под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж, 2007. 847 с.
15. Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 1999. 800 с.
16. Старилов Ю.Н. Административное право: в 3 кн. Воронеж, 2001.
17. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. М, 2002. Т. II. 600 с.
18. Фиалковская И.Д. Теоретические вопросы взаимодействия форм и методов государственного управления // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2010. Вып. 6.
19. Фиалковская И.Д. Сущность административного убеждения как метода государственного управления // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2012. Вып. 1(1).

20. Фиалковская И.Д. Сущность, признаки и виды административного поощрения // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. Вып. 6.
21. Фиалковская И.Д. Сущность метода принуждения в теории административного права // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. Вып. 2(1).
22. Фиалковская И.Д. Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2014. Вып. 3(2).

## **К ВОПРОСУ ОБ ЭВОЛЮЦИИ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПАРТНЁРСКИХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ПОЛИЦИЕЙ И ОБЩЕСТВОМ В СУВЕРЕННОЙ РОССИИ**

### **ON THE EVOLUTION OF THE SOCIO-LEGAL FOUNDATIONS OF PARTNERSHIP BETWEEN THE POLICE AND THE COMMUNITY IN A SOVEREIGN RUSSIA**

**Ханин С.В.**, доцент кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат исторических наук, доцент

#### Аннотация

Статья посвящена комплексному исследованию социально-правовых основ партнерских отношений между полицией и обществом на протяжении развития органов внутренних дел суверенной России и тенденций их развития. Анализируются нормативные правовые акты как федерального, так и регионального уровней.

#### Ключевые слова

Милиция, полиция, общество, партнерство, общественные объединения, взаимодействие.

#### Abstract

The article is devoted to the complex study of the socio-legal framework for partnership between the police and the community throughout the development of internal affairs agencies of sovereign Russia and their development trends. It analyzes the normative legal acts of Federal and regional levels.

#### Keywords

Militia, police, society, partnership, voluntary associations, interaction.

Категория «партнёрство» определяет систему взаимоотношений между партнёрами. Социальное взаимодействие составляет основу общества, формирует общественные отношения между людьми, социальными группами и организациями. Традиционно социальное партнёрство осуществляется на федеральном, региональном, территориальном и локальном уровнях. Политика социального партнёрства не ограничивается сферой экономических или социально-трудовых отношений. В современной России особую актуальность приобретает

социальное партнёрство в таком важнейшем сегменте жизнедеятельности общества, как общественная безопасность.

Социальное партнёрство между полицией и обществом – система норм, институтов и механизмов согласования целей и интересов социальных субъектов-участников процесса взаимодействия по обеспечению безопасности населения в правоохранительной практике, моделей координации конструктивной деятельности представителей различных секторов общества (предпринимательского сообщества, структур гражданского общества) в предупреждении и профилактике правонарушений среди различных категорий социума и основанная на равной ответственности за результаты взаимодействия.

Исторический опыт, анализ специальной литературы<sup>1</sup>, изучение правоохранительной практики показывают, что исследованию эволюции социального партнерства, его роли и места в правоохранительной сфере уделяется недостаточное внимание, несмотря на существование целого ряда проблем, сдерживающих перспективы в осуществлении совместной деятельности социальных субъектов по противодействию преступности. Наличие недостатков, снижающих потенциал социального взаимодействия полиции и общества в условиях суверенной России, проявляется в следующем.

Прежде всего, государство, органы власти и управления в период становления демократии и суверенизации России не в полной мере были готовы эффективно координировать работу в данной области общественных отношений.

Так, на этапе становления демократии в суверенной России социальные основы взаимодействия милиции и населения формировались на базе Закона РСФСР «О милиции»<sup>2</sup>. Среди первоочередных задач в решении проблемы организации общественной безопасности была определена необходимость воссоздания механизма взаимодействия населения и правоохранительных органов, существовавшего в советский период. Однако в условиях системного кризиса, сложившегося в стране в 90-е годы, определилась тенденция резкого снижения активности граждан и общественных объединений в обеспечении правопорядка и общественной безопасности. В феврале 1992 г. министр внутренних дел А. Куликов информировал руководство страны о том,

---

<sup>1</sup> См.: Аверьянов А.И. Социальное взаимодействие: зарубежный опыт исследования проблем. М., 2000; Михеев В.А. Основы социального партнерства. М., 2001; Веденеева Я.В. Социальный капитал реформы российских органов охраны правопорядка: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2015.

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации «О милиции». М., 1999. 32 с.

что финансирование деятельности народных дружин практически повсеместно прекращено<sup>1</sup>. Нарушение данного взаимодействия стало результатом ошибочных и непоследовательных шагов, прежде всего, центральной власти. От попыток реанимировать деятельность добровольных общественных объединений<sup>2</sup> власть принимает решение о свёртывании деятельности общественных объединений граждан по охране правопорядка. Федеральный закон «Об общественных объединениях»<sup>3</sup> отменил возможность деятельности общественных объединений среди населения по обеспечению общественной безопасности. Это было обусловлено поляризацией общества на обеспеченных и находящихся за чертой бедности граждан как результатом проводимой в стране политики, что сопровождалось не только разочарованием, но и социальной апатией. Рост коррупции, нестабильность и обилие в законодательстве «белых пятен» влияли на уровень правосознания граждан<sup>4</sup>.

Невелик был и процент людей, связывающих свои экономические интересы с существующим государством и считающих необходимою реально защищать правопорядок и общественную безопасность. Доля предпринимателей и владельцев частной собственности, а также условия для её развития в суверенной России на этом этапе оставались более чем скромными, хотя, как свидетельствует исторический опыт, эта категория граждан в первую очередь заинтересована в обеспечении общественной безопасности. Данные условия не способствовали формированию у населения устойчивой мотивации на социально-активное поведение<sup>5</sup>.

Стремясь создать необходимые условия для развития социально-правовых основ взаимодействия общества и органов внутренних дел,

---

<sup>1</sup> Невский С.А. Обеспечение безопасности личности в России в условиях социально экономической нестабильности (проблемы, поиски решений) // Общество и право. 2009. № 5. С. 27.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 22.09.1993 № 959 (ред. от 06.10.2011) «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>3</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.07.2012) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>4</sup> Иванова А.А. Педагогический аспект криминологической детерминации // Черные дыры в российском законодательстве. 2007. № 1. С. 397.

<sup>5</sup> Мигушенко 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.

Кремль пытается ликвидировать пробелы в федеральном законодательстве, регламентирующем участие граждан в обеспечении общественной безопасности. С этой целью федеральный центр возлагает всю ответственность за организацию этого взаимодействия на уровень субъектов путем принятия ими региональных нормативных правовых актов. Так, Законодательным Собранием Нижегородской области 24 августа 2006 г. был принят Закон «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка на территории Нижегородской области»<sup>1</sup>, Аналогичные нормативные акты были приняты и другими субъектами Российской Федерации. Например, Закон г. Москвы от 28 марта 2001 г. «Об участии жителей города Москвы в охране общественного порядка», Закон Чувашской Республики от 25 ноября 2003 г. «О народных дружинах», Закон Кабардино-Балкарской Республики от 26 июля 2002 г. «Об участии граждан в осуществлении охраны общественного порядка» и ряд других. Эти нормативные правовые акты становятся правовым механизмом регулирования взаимодействия между милицией и гражданским обществом, основой, устраняющей пробелы в федеральном законодательстве, в которых определились правовые основы, принципы, формы, социальные гарантии участия граждан в обеспечении общественного порядка на территории субъектов.

Причиной нарушения социального взаимодействия явился и низкий уровень профессиональной подготовки сотрудников милиции, их коррумпированность, недостаточная социальная и правовая защищённость. Эти и другие негативные элементы сложившегося имиджа сотрудников правоохранительных органов определили падение авторитета сотрудника милиции в обществе. Так, в 1993 г., по итогам опроса, лишь третья часть населения положительно оценивала результаты деятельности органов внутренних дел<sup>2</sup>.

Характерными чертами общества в этот период являлись кризис правосознания, низкий рейтинг правовых институтов, героизация криминальных субкультур, недостаточное доверие населения к правоохранительным органам, отсутствие сплочённости между обществом и милицией.

В целях укрепления социального взаимодействия милиции с населением были предприняты шаги, связанные с повышением персональной ответственности руководящего звена. Так, в 1997 г. была проведена

---

<sup>1</sup> Закон Нижегородской области от 04.04.2008 № 28-3 «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка на территории Нижегородской области» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> «...Исходя из реалий» // Милиция. 1993. № 11. С. 2.

следствие, ни сотрудники милиция, ни население были не готовы к наращиванию взаимодействия в противодействии угрозам общественной безопасности. Социальные основы данного взаимодействия становились слишком хрупкими.

Сформировавшееся общественное недовольство результатами деятельности милиции, качеством и уровнем общественной безопасности потребовали осуществления решительных мер.

Стратегической задачей в реализации предпринимаемых организационно-правовых шагов в процессе реформирования милиции являлось обеспечение максимальной вовлечённости населения в решение проблемы общественной безопасности.

Начало процесса формирования законодательной базы о деятельности полиции было определено Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468<sup>1</sup> и имело целью устранение противоречий, свойственных милиции.

Необходимо было обеспечить не только правомерное, но и социально-активное поведение граждан в обеспечении осознанной и добровольной реализации ими своих прав и обязанностей в деле укрепления общественной безопасности.

Общество приглашалось к диалогу. Состоявшееся в период с 7 августа по 15 сентября 2010 г. общественное обсуждение обеспечило формирование социальной основы нового уровня взаимодействия, именуемого как партнёрство между сотрудниками создаваемой полиции и обществом.

В этих целях был реализован целый комплекс организационных мероприятий. Так, широкая вовлечённость населения в ходе обсуждения проекта Федерального закона «О полиции» обеспечивалась использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, освещением хода реализации реформы полиции в СМИ, возможностью корректив законопроекта с учётом мнения населения. Данные аналитического обзора (доклада) по комментариям, полученным в ходе общественного обсуждения проекта Федерального закона «О полиции», свидетельствуют, что более 1,5 млн. человек посетили сайт за период обсуждения и оставили 20915 комментариев<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 28 декабря. № 5075.

<sup>2</sup> Проект Федерального закона «О полиции» // Общественное обсуждение законопроектов. URL: <http://zakonoproekt2012.ru/#doc/police/10>

Реализация данной стратегии способствовала формированию оптимистичной позиции в обществе по отношению к перспективе кардинальных перемен в реализации правоохранительной функции, достигалось осознание гражданами, что «полиция не должна рассматриваться как карательный орган. Эта организация – социальный партнёр и защитник населения»<sup>1</sup>, что определяло глубокий социальный смысл перспектив профессиональной деятельности, подчёркивало новое качество взаимодействия в решении проблем общественной безопасности.

Федеральным законом «О полиции» констатировалось, что граждане, общественные объединения и организации имеют право на получение достоверной информации о деятельности полиции, а «общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел»<sup>2</sup>. Тем самым, опираясь на предшествующий опыт, результаты социологических исследований, законодатель указал на роль и значение мнения граждан в оценке деятельности полиции, что обеспечивало осуществление намеченных целей – трансформации социально – правовых основ взаимодействия органов внутренних дел и общества, обеспечении их эффективности, а также искоренение негативного образа сотрудника в современном обществе.

Совершенствование системы социального партнёрства в условиях реформирования полиции вызвало необходимость поиска новых форм участия граждан в реализации правоохранительных функций. Так, Федеральный закон «О полиции»<sup>3</sup> среди основополагающих начал деятельности полиции закреплял ее открытость и публичность, что предполагало возможность всех заинтересованных лиц знакомиться с содержанием принимаемых полицией решений и документов, знать и четко представлять содержание её работы.

Устанавливался порядок организации и проведения отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России перед законодательными и представительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований

---

<sup>1</sup> Полиция и дружина // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2013/03/01/policia.html>

<sup>2</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

и перед гражданами<sup>1</sup>. В конце 2012 г. в Ульяновске проводился Первый Всероссийский форум добровольных дружин, в работе которого приняли участие представители из 34 субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>. Внедрение «электронных полицейских» – терминалов для сообщения информации в органы полиции, создание народных и казачьих дружин, волонтерского движения, молодежных (студенческих) отрядов правоохранительной направленности способствуют обеспечению безопасности при проведении государственных и религиозных праздников, митингов политических движений, культурно-зрелищных и спортивных мероприятий<sup>3</sup>.

Дальнейшей разработкой технологий социальной интеграции и сплоченности сотрудников полиции и общества, формированию гражданской позиции способствовало принятие в 2014 г. ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>4</sup>. Данный Закон не только устранял пробел в федеральном законодательстве, обеспечивающем регламентацию правовых основ участия граждан в обеспечении общественной безопасности, но и развивал организационно-правовые основы социального партнерства полиции с формирующимися институтами гражданского общества и широкими слоями населения<sup>5</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>6</sup>.

Таким образом, рождающаяся система социального партнерства и его механизмы в условиях демократических преобразований не

---

<sup>1</sup> Приказ МВД РФ от 30.08.2011 № 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. № 219.

<sup>2</sup> У дружинника должны быть права // Щит и меч. 2012. 15 марта. №10. С.6.

<sup>3</sup> Золотое правило патрульного // Полиция России. 2013. № 9. С. 4.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>5</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. 69–73.

<sup>6</sup> См.: Разными путями – к одной цели // Полиция России. 2012. № 10. С. 3.

только создавали предпосылки обеспечения нового качества общественной безопасности путем достижения взаимного согласия и уравновешивания интересов различных социальных групп общества, расширения форм проявления социальной активности населением, но и способствовали формированию процесса становления гражданского общества.

Список литературы:

1. Аверьянов А.И. Социальное взаимодействие: зарубежный опыт исследования проблем. М., 2000.
2. Михеев В.А. Основы социального партнерства. М., 2001.
3. Веденеева Я.В. Социальный капитал реформы российских органов охраны правопорядка: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2015.
4. Невский С.А. Обеспечение безопасности личности в России в условиях социально экономической нестабильности (проблемы, поиски решений) // Общество и право. 2009. № 5. С. 27.
5. Иванова А.А. Педагогический аспект криминологической детерминации // Черные дыры в российском законодательстве. 2007. № 1. С. 397.
6. 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.
7. «...Исходя из реалий» // Милиция. 1993. № 11. С. 2.
8. Федоров В. Нужен порядок в кадровом доме // Милиция. 1997. № 11. С. 41.
9. Нургалиев Р.Г., Кикоть В.Я. Пропуск в миллионный коллектив выдают кадры // Вестник кадровой политики. 2009. № 3. С. 3.
10. Захаренков В. Связь с обществом: новые направления информационной работы // Профессионал. 2009. № 3. С. 6.
11. МВД России: вчера, сегодня, завтра: выступление министра внутренних дел Российской Федерации генерала армии Р. Нургалиева // Российская газета. 2009. 15 июля.
12. У дружинника должны быть права // Щит и меч. 2012. 15 марта. №10. С.6.
13. Золотое правило патрульного // Полиция России. 2013. № 9. С. 4.
14. Ханин С.В. Организационно-правовые основы партнёрских отношений между полицией и обществом в условиях демократически преобразований в России. // Юридическая наука и практика. 2014. № 1. С. 69–73.
15. Разными путями – к одной цели // Полиция России. 2012. № 10. С. 3.

## ТЕКУЩАЯ И КОНТРОЛЬНАЯ ВЛАСТИ НАРОДА

### CURRENT AND CONTROL POWER OF THE PEOPLE

**Хорошильцев А.И.**, доцент кафедры государственного права Регионального открытого социального института (РОСИ) (г. Курск), кандидат юридических наук

#### Аннотация

В статье выделяются учредительная и текущая власти народа. Анализируются уровни текущей власти и ее составляющие. Особое внимание уделяется контрольной власти народа.

#### Ключевые слова

Власть народа, контрольная власть народа, закон о власти народа.

#### Abstract

The article spells out the founding and current power of the people. It analyzes the current levels of power and its components. Special attention is paid to the control power of the people.

#### Keywords

Power of the people, control power of the people, the law on the power of the people.

Непосредственная власть народа представляет собой сложную систему, в которой по отношению к государству можно выделить два конструктивных элемента (вида власти): учредительную власть и текущую власть. В основе их выделения лежат два этапа эволюции государства: возникновение, формирование и развитие, существование. При этом каждый вид власти народа - носитель его воздействующего потенциала на государство. Своей учредительной властью народ учреждает конституцию и государство, в период существования и развития которого по отношению к нему проявляется текущая власть народа. В системе власти народа его учредительная власть носит определяющий, конституирующий характер. Текущая власть производна от учредительной. Проявляя свою текущую власть, народ, в частности, участвует в деятельности государства, контролирует его, оппонирует аппарату государства и сдерживает проявление его негативного потенциала. В соответствии с этим у текущей власти народа можно выделить три функции по отношению к государству: функцию поддержки проводимого им курса, функцию оппозиции к нему, сдерживания негативного потенциала государства и функцию контроля. Эти функции в свою очередь дают возможность говорить о трех разновидностях текущей непосредственной власти народа: правящей (системоподдерживающей), оппозиционной (сдерживающей) и контрольной.

В рамках системоподдерживающей власти народ поддерживает проводимый государством курс, своей активностью включается в деятельность его органов и в реализацию их решений. В силу этого системоподдерживающую власть можно именовать правящей государственной властью народа.

Сдерживающая (оппозиционная) власть народа в той или иной мере противостоит власти аппарата государства, деятельности его органов. В политической сфере эта власть наиболее ярко проявляется в формировании и деятельности оппозиционных политических партий и движений. В той части, в которой оппозиционная власть народа участвует в деятельности государства (в частности, участие в выборах тех граждан, которые голосуют против представителей правящего большинства), ее уместно рассматривать в качестве государственной оппозиционной власти народа.

У контрольной власти народа особое место. Как элемент в системе текущей власти народа она служит ее конституирующим фактором. Контрольная власть народа непосредственно вытекает из его учредительной власти и опирается на фактическую конституцию. Она (контрольная власть народа) вне текущей политики и стоит над правящей и оппозиционной властями. По своей сути и направленности контрольная власть народа сосредоточена на контроле деятельности органов государства в контексте ее соответствия фундаментальным интересам общества. Рассматриваемая контрольная власть народа представляет собой фрагмент учредительной власти, который проявляет себя в текущем времени, отслеживая баланс интересов в обществе. В этой власти как бы фокусируется взгляд народа на деятельность аппарата государства, его органов и должностных лиц через призму конституирующих интересов общества. Контрольная власть – вне текущей государственной власти. Она над нею.

Вместе с тем в сферах правящей и оппозиционной властей так же присутствуют фрагменты контрольной власти, у которых есть общие черты и свои особенности. В частности, в рамках правящей власти народа ее контрольный фрагмент в значительной мере направлен на коррекцию отдельных решений действующих органов государственной власти, тогда как аналогичный фрагмент оппозиционной власти ориентирован на смену курса государства и, как правило, на смену основных действующих персон государственной власти. Контрольная власть как элемент правящей государственной власти народа ориентирована на поддержку существующего порядка, а как элемент оппозиционной власти она ориентируется на ее изменение. Задача контроля в рамках оппозиционной власти состоит в том, чтобы находить в деятельности органов государства фактуру для инициирования смены политического курса и политической элиты. А контроль в рамках правящей власти народа – это своего рода завершающая стадия государственной деятельности, обратная связь народа с аппаратом государства в целях упрочения существующего порядка.

В связи со сказанным, представляется важным учитывать наличие указанных составляющих контрольной власти в обществе. В частности, при формировании различных структур общественного контроля следует включать в них не только и даже не столько представителей правящих и оппозиционных партий, сколько представителей неполитизированной части общества как носителя собственно контрольной власти народа. При этом любой орган общественного контроля должен соответствовать принципу независимости как в части его формирования, так и в части его деятельности. В противном случае такой орган превращается в структуру контрольной власти лишь одной из политических сил со всеми вытекающими из этого обстоятельства последствиями.

Среди других принципов деятельности структур контрольной власти народа видятся принцип обеспечения неотвратимости юридической ответственности и связанный с ним принцип юридического сопровождения выявленных негативных фактов. В основе этих принципов лежит объективный характер функционирования власти народа, который проявляется в трех этапах ее проявления: информационном, организационном и конституирующем.

На информационном этапе обеспечивается обратная информационная связь государства и общества. В ходе этого процесса органы государства, их должностные лица получают различную информацию от граждан о негативных явлениях, требующих устранения или урегулирования. Власть в публичной сфере не терпит отсутствия правового регулирования. И там, где она не структурируется, не упорядочивается государством, прорастает произвол: либо произвол чиновников, либо произвол толпы. В случаях, когда такое информирование не приводит к разрешению существующей ситуации, в обществе возникает потребность в организации собственных структур для обеспечения своих интересов. Если создание таких структур и их деятельность не в состоянии решить проблемы и не имеет должной поддержки со стороны государства, то включаются конституирующие механизмы активности, направленные уже против существующего порядка правления. С этим связана важность и объективная необходимость тщательной и взвешенной работы органов государства с поступающей к ним информации о противоправных проявлениях и о явлениях, требующих правового регулирования.

Суть и смысл принципа юридического, т. е. властно-правового, сопровождения выявленных негативных фактов в том, чтобы органы государства и местного самоуправления своевременно и надлежащим образом принимали по ним меры, блокируя этим дальнейшее развитие потенциала недовольства и снимая преграды на пути развития

полезных инициатив и здоровых начал в обществе. Выявление негативных проявлений в деятельности тех или иных должностных лиц важно как для реализации неотвратимости ответственности, так и для устранения причин и условий, способствующих проявлению таких фактов. Здесь уместно вспомнить законодательство и практику СССР, где публикация в прессе рассматривалась в качестве достаточного повода, а сообщаемые факты – достаточного основания для возбуждения уголовных дел или для начала проверок соответствующими органами. Одновременно с этим уклонение от проведения таких проверок со стороны уполномоченных лиц рассматривалось в качестве должностного правонарушения с вытекающими из этого последствиями. Ныне же нередко случаи, когда уполномоченные органы государства не реагируют на те или иные публикации, сообщения о правонарушениях или эта реакция носит откровенно неадекватный характер.

Еще одно предложение в связи с затронутой темой механизма реализации контрольной власти народа связано с обозначенными выше тремя уровнями функционирования власти народа: информационным, организационным и конституирующим. Данное обстоятельство предполагает, что и контрольная власть народа рассредоточена на этих же трех уровнях. Народ проявляет свою контрольную власть и на информационном, и на организационном, и на конституирующем уровнях. На информационном уровне этот контроль сводится к оценкам деятельности органов государства и должностных лиц, к различного рода обращениям и письмам граждан в органы государства и местного самоуправления. На организационном уровне контрольная власть народа проявляется в формировании различных организаций, осуществляющих функцию контроля в той или иной сфере жизни общества. Наконец, конституирующий уровень контрольной власти народа обнаруживает себя в различного рода действиях граждан, мотивированных необоснованными актами органов государства и местного самоуправления. Это могут быть забастовки, голодовки, пикеты и т. п. акции.

В завершение еще раз подчеркнем сложность и важность системы непосредственной власти народа, ее тесную связанность с государством и государственной властью. Думается, что есть все основания для обстоятельной и глубокой юридизации этой связанности. Среди этих оснований отметим следующие.

Отсутствие на деле четкости и ясности в отношениях государства, его власти и власти народа. По этому поводу фактически сложилась ситуация двойных стандартов. С одной стороны государством декларируется принципиальная важность власти народа, ее приоритет по

отношению к власти государства, а с другой стороны, эти декларации мало чем подтверждаются. Нужны реальные шаги на пути преодоления такого положения. От политической риторики следовало бы перейти к юридическому оформлению.

Недостаточная определенность по поводу соотношения сфер власти народа, институтов государства, гражданского общества и местного самоуправления. Думается, что целесообразно определить принципы разграничения сфер влияния и сами эти сферы.

Отсутствие, в том числе и на законодательном уровне, достаточных ограничений власти государства, его органов и должностных лиц. Формирование таких ограничений и их юридическое закрепление возможно, в частности, путем определения вопросов исключительного ведения народа, которые решаются на референдумах. При этом решения последних наряду с результатами выборов было бы уместно именовать и рассматривать в качестве законов народа.

Юридизация властного пространства отношений народа и государства могла бы начаться принятием на всенародном референдуме закона о власти народа и принципах ее осуществления. Такой закон формализовал бы общественный договор, который традиционно рассматривается в качестве одного из способов формирования государства.

## **ПРАВOTВOPЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ В ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ**

### **LAWMAKING INITIATIVE OF CITIZENS: METHODOLOGICAL FEATURES IN THE DEFINITION**

**Цветков В.В.**, доцент кафедры конституционного и международного права Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», кандидат юридических наук

#### **Аннотация**

Статья посвящена формированию теоретико-методологических подходов к определению понятия «правотворческая инициатива граждан». Определяется роль граждан, населения в правообразовательном процессе. Автор предлагает концептуальные положения, направленные на дальнейшее совершенствование отдельных элементов технологии реализации правотворческой инициативы граждан.

#### **Abstract**

The article is devoted to theoretical and methodological approaches to the definition of lawmaking citizens' initiative. It defines the role of citizens, of the population in the lawmaking process. The author offers conceptual provisions aimed at further improvement of separate elements of technology of realization of lawmaking initiative of citizens.

Ключевые слова  
Правотворческая инициатива граждан, правотворческая инициатива населения, участие граждан в правообразовании, совершенствование правотворческой инициативы граждан.

Keywords  
Lawmaking initiative citizens, lawmaking initiative population, the participation of citizens in law-making, improving lawmaking initiative citizens.

Непосредственная *правотворческая инициатива народа* – *смысл демократии*<sup>1</sup>. Участие населения в процессе правотворчества предопределяет наибольшую эффективность применения и реальность восребования созданных нормативных правовых актов, то есть тех актов, которые учитывают волю граждан. Общепринято считать, что в большинстве государств, провозглашающих народовластие в качестве формы правления, граждане наделены возможностью реализовать правотворческую инициативу самостоятельно, а также через органы государственной власти и муниципальные органы.

Правотворческая инициатива, или инициатива в правовой жизни общества, является одной из разновидностей социальной инициативы. Сегодня ни в законодательстве, ни в современных юридических словарях мы не найдем определения понятия такого феномена, как «правотворческая инициатива». В самом общем представлении ее принято рассматривать как «возможность установленных субъектов своими целенаправленными творческими, позитивными действиями вызывать к жизни права и обязанности, изменять или прекращать их, влиять на процессуальные правила их реализации»<sup>2</sup>.

Правотворческая инициатива как самостоятельное явление в общей теории права привлекала внимание исследователей<sup>3</sup> не так часто, как законодательная, а порой и вовсе отождествлялась с ней<sup>4</sup>. Методологическими предпосылками исследований правотворческой инициативы служили фундаментальные труды и статьи в периодических изданиях, предметом изучения которых являлась инициатива законодательная. Выводы, к которым приходили авторы, в своих работах

<sup>1</sup> Бычкова Е.И. Правотворческая инициатива граждан: сущность и проблема стагнации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9. С. 45–47.

<sup>2</sup> Правовая активность граждан как форма проявления правовой жизни // Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 2005. С. 378.

<sup>3</sup> Цгоев Т.В. Правотворческая инициатива как стадия правотворческого процесса: дис ... канд. юрид. наук. М., 2006. 223 с.

<sup>4</sup> Антонова Л.И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. 1966. № 1. С. 3; Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. проф. В.М. Корельского, проф. В.Д. Первалова. М., 2003. С. 301–302.

использовавшие подобный подход, выглядели не всегда удачными. Вместе с тем неоспоримым является тот факт, что все сказанное о законодательной инициативе будет относиться, в известной мере, и к инициативе правотворческой, как к явлению более общему, то есть родовому.

Инициативная правотворческая деятельность, впрочем, как и любая социальная, может быть классифицирована по различным критериям. Из анализа юридической литературы наиболее удачной видится деление, предложенное А.В. Васильевым<sup>1</sup>:

- инициатива в принятии правовых актов проведением референдума;
- правотворческая инициатива в законотворчестве;
- инициатива в нормотворчестве правительства, министерств, ведомств, комитетов, агентств, служб, комиссий;
- инициатива в правотворчестве органов местного самоуправления;
- инициатива в судебном правотворчестве (там, где судебное решение нормативно);
- инициатива в нормативно-договорном правотворчестве;
- инициатива в локальном правотворчестве.

В определении сущности правотворческой инициативы граждан необходимо учитывать, что она является разновидностью правотворческой инициативы. В гражданских правовых инициативах могут проявляться в тех или иных случаях все особенности правотворческой инициативы.

Традиционно в научно-юридической литературе феномен правотворческой инициативы граждан рассматривается с пяти позиций.

Первая из них определяет *правотворческую инициативу граждан как стадию правообразовательного процесса*. Правотворческая инициатива граждан как стадия правотворческого процесса – это право инициативной группы граждан на постановку вопроса о разработке и издании правового акта и внесение данного вопроса на рассмотрение в законодательный (представительный) орган на уровне субъекта Российской Федерации и на муниципальном уровне власти. Народ принимает опосредованное участие в правотворчестве и не разрабатывает самостоятельно проект правового акта<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Васильев А.В. К вопросу о видах советского правотворчества // Проблемы государства и права на современном этапе. 1972. Вып. 5.

<sup>2</sup> Винник Н.В. Правотворческая инициатива и опрос граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 10. С. 43–45.

В подобном понимании правотворческой инициативы граждан необходимо учитывать отдельные качества правообразования. Во-первых, процесс нормоустановления действительно невозможен без инициативной стадии. Потребность в подготовке и издании нормативного правового акта должна быть жизненно необходима. В противном случае правовое регулирование не будет достигать установленных целей. Во-вторых, граждане, жители субъекта Российской Федерации или муниципального образования выступают в качестве потенциальных правотворцев. К примеру, в отличие от обязанности подготовить проект бюджета на очередной период органов, выполняющих исполнительно-распорядительные функции в публичном управлении, граждане могут вообще не участвовать в подготовке нормативных правовых актов любого уровня. Как проведение выборов, референдумов невозможно без активности избирателей – граждан, жителей, так и правообразование может являться исключительной характеристикой деятельности государственных и муниципальных органов, должностных лиц.

Ряд особенностей характеризует второй аспект понимания *правотворческой инициативы граждан как субъективного права*, которое возможно определить через «право граждан вносить на рассмотрение органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления городского поселения проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения»<sup>1</sup>. Главным и существенным в теоретическом понимании рассматриваемого аспекта феномена правотворческой инициативы граждан является определение ее характерных особенностей. К ним можно отнести:

- отсутствие непосредственной (прямой) возможности реализации на федеральном уровне;
- воплощение строго очерченным кругом лиц (граждане, проживающие на территории конкретного субъекта Российской Федерации, инициативная группа жителей муниципального образования и т.д.),
- мера свободного поведения находит объективное закрепление в нормативных правовых актах различного уровня;
- в своем содержании продиктовано желанием изменить действующую систему права;
- имеет процессуальную форму;
- корреспондирует обязанности другим субъектам правоустановления.

Сочетание гражданской правореализации с обязанностью рассмотреть подготовленный проект правового акта Фондом развития

---

<sup>1</sup> Там же.

информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии», представительным (законодательным) органом субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления является одним из составляющих элементов восприятия *правотворческой инициативы граждан как сложносоставного правоотношения*.

Анализ массива нормативного правового регулирования, затрагивающий реализацию правотворческой инициативы граждан, позволяет прийти к выводу, что опосредованно такая возможность есть у граждан на федеральном уровне через народных представителей – депутатов Государственной Думы, интернет-ресурсы «Российская общественная инициатива», обращения к компетентным должностным лицам посредством направления предложений и т.п. На уровне субъектов Российской Федерации право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации может быть предоставлено гражданам, проживающим на территории данного субъекта. Также закреплена возможность инициативной группы граждан муниципального образования, обладающих избирательным, правом внести проект муниципального правового акта в орган местного самоуправления или должностным лицам местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта. Нормы, регулирующие реализацию правотворческой инициативы гражданами и населением, содержат федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты. В этой связи можно сделать вывод о том, что *правотворческая инициатива граждан – стремительно формирующийся комплексный институт* в системе российского права.

Самой распространенной точкой зрения в понимании *правотворческой инициативы граждан* является ее восприятие как *одной из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления*<sup>1</sup>. *Правотворческая инициатива граждан как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления предусматривается законодательством на местном уровне власти и на уровне субъектов Российской Федерации, является формой народовластия, реализуется в форме внесения в законодательный (представительный) орган власти проекта правового акта инициативной группой граждан, который составляется ими самостоятельно*<sup>2</sup>.

Форм прямой демократии не так уж и много. В перечень можно включить:

---

<sup>1</sup> Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. М., 2015. 448 с.

<sup>2</sup> Винник Н.В. Указ. соч.

- выборы Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, глав субъектов Российской Федерации, депутатов представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц;
- проведение референдумов различного уровня;
- голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
- обращения граждан;
- сходы, собрания, публичные слушания, опросы, которые наиболее ярко проявляются на муниципальном уровне.

К нетипичным интерпретациям правотворческой инициативы граждан можно отнести представления Е.С. Шугриной<sup>1</sup>. Выдающийся ученый-правовед характеризует *правотворческую инициативу граждан как форму общественного контроля* за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления и т.д.

Подготовленный проект нормативного акта, соответственно оформленное и направленное компетентным субъектам нормоустановления предложение об изменении права, экспертное заключение граждан и т. п. воспринимается в качестве реакции на обнаруженные недостатки в процессе наблюдения гражданами за выполнением публичных полномочий либо направлено на повышение эффективности деятельности, принятия решений органами и должностными лицами публичного управления.

Инициатива как правовая категория, характеризующая социальную и политическую активность гражданина государства, – это всегда ответная реакция на какие-либо общественные противоречия с участием государственных институтов власти, которые нуждаются в разрешении<sup>2</sup>.

Малоизученным и актуально нуждающимся в дальнейшем правовом совершенствовании феноменом является представление

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19–24.

<sup>2</sup> Ахметова К.С. Коллективные обращения (петиции) и народная правотворческая инициатива в системе народовластия в Казахстане и России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 37–42.

о правотворческой инициативе граждан как новом виде обращения<sup>1</sup> в представительные (законодательные) органы наряду с традиционными предложениями, заявлениями, жалобами и запросами информации о деятельности законодательного (представительного) органа.

Объединяющим все точки понимания народной правотворческой инициативы является активность ее субъекта: гражданина, жителей конкретного субъекта Российской Федерации, населения муниципального образования. Сегодня деятельность этих субъектов правообразования в нормоустановлении носит ситуационный и бессистемный характер. Фиксируется слабая заинтересованность в результатах муниципальных выборов, предложении способов повышения эффективности принятия административных решений регионального и местного уровня. Жители муниципальных образований, субъектов Российской Федерации не читают уставы, не знакомы с механизмом реализации права на правотворческую инициативу. К причинам низкой активности граждан в правотворческой сфере разные авторы относят:

- нежелание брать на себя ответственность, страх и «неосязаемость» конечного результата инициативы;
- недоверие к органам и должностным лицам субъекта Российской Федерации и местного самоуправления, их восприятие в качестве очередного бюрократического института, а не как реального рычага решения общественных проблем;
- отсутствие финансово-экономической основы реализации правотворческой инициативы;
- отсутствие свободного времени (работа, дети, семья);
- слабая проработка механизма реализации правотворческой инициативы;
- отсутствие системы правового информирования населения;
- возраст;
- плохое здоровье, болезни;
- безразличие органов власти к мнению граждан;
- отсутствие поддержки со стороны других;
- правовой нигилизм граждан;
- несовершенство отраслевого законодательства, использующего разные наименования форм правотворчества, предлагающего разные процедуры их реализации.

Проблемы реализации правотворческой инициативы граждан не могут остаться в стороне государственного управления. Судьбоносные

---

<sup>1</sup> Савоськин А.В. К вопросу об использовании термина «обращение» в российском законодательстве // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 36–40.

административные решения должны исходить из всестороннего учета мнения общественности.

Предлагаются программы совместных действий государственных органов различного уровня и органов местного самоуправления по повышению интенсивности участия граждан в правообразовательном процессе. Взаимодействие граждан, общественных объединений, государственных и муниципальных органов, должностных лиц на первой стадии нормоустановления должно строиться на принципах равноправия, заинтересованности, информированности, готовности участия в расширяющихся формах, четкости правового регулирования и взаимответственности.

Предлагается создание условий для:

- возможности изучения гражданами всех проектов нормативных правовых актов;
- публичного учета, анализа и обсуждения, конструктивной критики населением предлагаемых властных инициатив;
- развития краудсорсинга всех уровней публичного управления;
- разработки специальных нормативных правовых актов, предметом регулирования которых должен стать порядок реализации правотворческой инициативы граждан;
- роста правовой культуры граждан и расширения форм участия в правотворчестве.

Список литературы:

1. Антонова Л.И. О стадиях правотворческого процесса в СССР // Правоведение. 1966. № 1.
2. Ахметова К.С. Коллективные обращения (петиции) и народная правотворческая инициатива в системе народовластия в Казахстане и России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6.
3. Бычкова Е.И. Правотворческая инициатива граждан: сущность и проблема стагнации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9.
4. Васильев А.В. К вопросу о видах советского правотворчества // Проблемы государства и права на современном этапе. 1972. Вып. 5.
5. Винник Н.В. Правотворческая инициатива и опрос граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 10.
6. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. М., 2015.
7. Правовая активность граждан как форма проявления правовой жизни // Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 2005.
8. Савоськин А.В. К вопросу об использовании термина «обращение» в российском законодательстве // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8.

9. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. проф. В.М. Корельского, проф. В.Д. Перевалова. М., 2003.
10. Цгоев Т.В. Правотворческая инициатива как стадия правотворческого процесса: дис ... канд. юрид. наук. М., 2006.
11. Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3.

**ИНФОРМАЦИОННОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ РАБОТЫ  
ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ:  
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРИЕМНЫХ  
ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА НА МЕСТАХ**

**INFORMATION SUPPORT OF ACTIVITY OF THE RUSSIAN  
FEDERATION PRESIDENT PLENIPOTENTIARIES IN FEDERAL  
DISTRICTS: THEORY AND PRACTICE OF FUNCTIONING  
RECEPTIONS OF THE STATE HEAD IN REGIONS**

**Гаджиев А.К.**, начальник 3 ОРЧ полиции ГУ МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, полковник полиции

**Аннотация**

В статье исследуются вопросы информационного обеспечения деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. В данном ракурсе анализируются различные аспекты работы межрегиональных и региональных приемных главы государства. На основе изучения нормативной основы и опыта их функционирования сформулированы обобщающие выводы и суждения по проблематике исследования.

**Ключевые слова**

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе, главный федеральный инспектор по субъекту Российской Федерации аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, приемная Президента Российской Федерации в федеральном округе, приемная Президента Российской Федерации в административном центре субъекта Российской Федерации, мобильная приемная Президента России, электронная приемная Президента России.

**Abstract**

In article questions of information support of activity of plenipotentiaries of the President of the Russian Federation in federal districts are investigated. In this foreshortening various aspects of work of interregional and regional receptions of the head of state are analyzed. On the basis of studying of a standard basis and experience of their functioning the generalizing conclusions and judgments on a research perspective are formulated.

**Keywords**

The plenipotentiary of the President of the Russian Federation in the federal district, the chief federal inspector on the subject of the Russian Federation of the office of the plenipotentiary of the President of the Russian Federation in the federal district, a reception of the President of the Russian Federation in the federal district, a reception of the President of the Russian Federation in an administrative center of the subject of the Russian Federation, a mobile reception of the President of Russia, an electronic reception of the President of Russia

Во исполнение поручений Президента России к настоящему времени в стране создана и функционирует единая трехуровневая система обеспечения права граждан на обращение в государственные органы в виде приемных главы государства. Первый уровень системы – приемная Президента Российской Федерации по приему граждан, которая функционирует в г. Москва. Второй уровень системы – приемные Президента Российской Федерации в федеральных округах (далее – межрегиональные приемные). Третий уровень системы – приемные Президента России в административных центрах субъектов Российской Федерации (далее – региональные приемные). Единая трехуровневая система создана на общей технической, информационной и организационной основе. Совокупность межрегиональных и региональных приемных составляет систему приемных главы государства на местах, которые обеспечивают информационное сопровождение деятельности полпредов.

Учреждение и функционирование системы приемных главы государства на местах непосредственно регламентировано актом Администрации Президента России<sup>1</sup>. Создание межрегиональных приемных обусловлено целью обеспечения рассмотрения на уровне федерального округа письменных обращений граждан и организаций, адресованных главе государства, а равно необходимостью содействия последнему в реализации его полномочий как гаранта Конституции России, прав и свобод человека и гражданина, в том числе права граждан на обращение в публичные органы, обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия государственных органов в работе с обращениями граждан.

Среди задач межрегиональных приемных основными являются следующие: обеспечение своевременного рассмотрения обращений граждан, адресованных главе государства; исполнение информационно-аналитической и справочно-методической работы, связанной с рассмотрением обращений граждан; составление на основе полученной от граждан информации докладов, а также разработка рекомендаций по устранению причин и условий обоснованных жалоб; участие в подготовке и осуществлении профильным подразделением аппарата главы государства – Управлением Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций – личного приема граждан в режиме видео-конференц-связи главой государства и ответственными должностными лицами его аппарата.

---

<sup>1</sup> См.: О приемной Президента Российской Федерации в федеральном округе: распоряжение Администрации Президента РФ от 2 октября 2009 г. № 1441 // СПС «Гарант».

К функциям межрегиональных приемных относятся: личный прием работниками граждан; организация и осуществление не реже двух раз в год личного приема граждан, в том числе в режиме видео-конференц-связи, полпредами, их заместителями и помощниками; своевременное рассмотрение обращений граждан, адресованных главе государства, и их соответствующая обработка; направление обращений граждан, адресованных главе государства, с поручением о решении по существу поставленных вопросов в территориальные федеральные исполнительные структуры, региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а равно организация контроля за рассмотрением данных обращений; направление обращений граждан, адресованных главе государства, которые содержат вопросы, относящиеся к компетенции федеральных исполнительных органов и требующие их решения, а также внимания главы государства, в профильное подразделение Администрации Президента России; анализ и обобщение обращений граждан, формирование на их основе информационного фонда и обеспечение возможности его использования государственными структурами; обеспечение функционирования информационных справочных служб по работе с обращениями граждан; подготовка для профильного подразделения аппарата главы государства предложений о предварительной записи заявителей на личный прием в режиме видео-конференц-связи к Президенту России, ответственным должностным лицам его аппарата; организационно-методическое взаимодействие с федеральными территориальными и региональными структурами при рассмотрении обращений граждан.

Кроме того, на основе анализа и обобщения обращений граждан, адресованных главе государства, межрегиональные приемные осуществляют подготовку по типовой форме и представляют в Управление Президента России по работе с обращениями граждан и организаций следующее: информационно-статистические обзоры, раскрывающие тематические, отраслевые, региональные особенности обращений граждан за определенный период времени (ежемесячные, ежеквартальные и годовые); информационные материалы, раскрывающие отношение граждан к событиям разного масштаба; оперативные информационные материалы, освещающие наиболее актуальные, имеющие общественное и государственное значение обращения граждан, требующие безотлагательного реагирования; тематические информационно-аналитические материалы, содержащие предложения по устранению причин, порождающих обоснованные жалобы граждан, совершенствованию законодательства, деятельности публичных органов и улучшению социально-экономической и иных сфер общественной жизни страны.

Непосредственная работа межрегиональных приемных обеспечивается аппаратами полпредов, а их организационно-методическое взаимодействие между собой – профильным подразделением аппарата главы государства. Важную роль в этом процессе играет деятельность рабочей группы при Администрации Президента России по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций<sup>1</sup>. Осуществление деятельности по рассмотрению обращений граждан регламентировано не только федеральным законодательством, но и Инструкцией по делопроизводству в Администрации Президента Российской Федерации<sup>2</sup>.

Из числа федеральных государственных служащих своих аппаратов полпреды назначают должностных лиц, обеспечивающих деятельность межрегиональных приемных (руководство, сотрудников), а также утверждают режимы их работы, графики личного приема граждан, в том числе в режиме видео-конференц-связи. В большинстве случаев межрегиональные приемные совмещают свои функции с приемной главы государства в административном центре субъекта Российской Федерации – месте размещения административного центра федерального округа. По согласованию с полпредами руководство межрегиональных приемных вправе: запрашивать и получать необходимые для работы документы и материалы от органов публичной власти и организаций; пользоваться информационными системами и базами данных федеральных территориальных и региональных органов исполнительной власти (по согласованию); вносить предложения о целесообразности задействования экспертов в модернизации программно-технического, информационного обеспечения работы; направлять обращения граждан в публичные органы и организации, устанавливая сроки представления информации в аппараты полпредов, а также ответы и уведомления заявителям.

Актом Администрации Президента России определен перечень межрегиональных приемных и места их фактического присутствия

---

<sup>1</sup> См.: О рабочей группе при Администрации Президента Российской Федерации по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций: распоряжение Президента РФ от 11 апреля 2011 г. № 219-рп ( в ред. от 20 апреля 2013 г.) // СЗ РФ. 2011. № 16. Ст. 2285; 2013. № 16. Ст. 1947; Вопросы рабочей группы при Администрации Президента Российской Федерации по координации и оценке работы с обращениями граждан и организаций: распоряжение Президента РФ от 10 сентября 2012 г. № 410-рп // СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5095.

<sup>2</sup> См.: Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Администрации Президента Российской Федерации: распоряжение Администрации Президента РФ от 2 апреля 2010 г. № 486 . URL: // <http://www.pprf.astrobl.ru/sites/default/files/instruk...22.doc>

(нахождения). Примечательно, что только одна из них размещена не в центре федерального округа, а в административном центре одного из субъектов Российской Федерации – межрегиональная приемная в Центральном федеральном округе территориально находится в г. Тамбов. При этом нельзя не отметить, что в Северо-Кавказском федеральном округе межрегиональная приемная размещена в административном центре федерального округа – в городе Пятигорске, который не является административным центром субъекта Российской Федерации – Ставропольского края.

В составы межрегиональных приемных входят региональные приемные, организованные для облегчения достижения общей цели приемных главы государства на местах в части обеспечения рассмотрения в пределах конкретных субъектов России устных и письменных обращений граждан, адресованных главе государства. Схемы их размещения, положения о них утверждены полпредами по согласованию с соответствующим заместителем Руководителя Администрации Президента России. Из числа сотрудников аппаратов полномочных представителей назначены должностные лица, обеспечивающие деятельность региональных приемных, утверждены режимы их работы. В подавляющем большинстве случаев региональные приемные возглавляются главными федеральными инспекторами, на которых возложены функции по организации и обеспечению их деятельности.

Так, в Северо-Кавказском федеральном округе систему приемных главы государства на местах составляют: межрегиональная приемная в Северо-Кавказском федеральном округе (г. Пятигорск), региональные приемные в Ставропольском крае (г. Ставрополь), Республике Дагестан (г. Махачкала), в Республике Ингушетия (г. Магас), в Кабардино-Балкарской Республике (г. Нальчик), в Карачаево-Черкесской Республике (г. Черкесск), в Республике Северная Осетия-Алания (г. Владикавказ), в Чеченской Республике (г. Грозный).

Задачи, функции, права региональных приемных практически аналогичны задачам, функциям и правам межрегиональных приемных с той лишь разницей, что они решаются и осуществляются в пределах конкретных субъектов Российской Федерации и в определенной мере спроецированы на полномочных представителей и межрегиональные приемные. В данном вопросе отмечается высокая степень унификации, что обусловлено общей нормативной основой функционирования приемных главы государства на местах.

В рамках деятельности приемных главы государства на местах должное внимание уделено формату общения «прямые телефонные

линии» (например, по вопросам начала отопительного сезона, призыва в Вооруженные Силы Российской Федерации и т.д.), приему в режиме видео-конференц-связи с руководством Администрации Президента России, личному приему граждан (как по предварительной записи, так и без таковой). Создана система «расширенного» участия, когда личный прием осуществляют не только ответственные работники аппарата главы государства, но и руководство территориальных органов федеральных государственных органов, должностные лица субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления<sup>1</sup>. Определен единый общероссийский день приема граждан должностными лицами государственных и муниципальных органов – 12 декабря каждого года (день принятия Конституции России 1993 года) с 12 часов 00 минут до 20 часов 00 минут по местному времени (в 2015 году таким днем было 14 декабря, в течение которого, например, в Приволжском федеральном округе принято 392 человека).

С учетом режима работы в федеральных округах утверждены графики личного приема граждан ответственными должностными лицами. Представим некоторые статистические данные. В межрегиональной приемной Приволжского федерального округа в декабре 2015 года было принято 2914 человек. При этом заместителями и помощниками полпредов – 16 человек; главными федеральными инспекторами – 242 человека; представителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти – 441 человек; руководителями регионов – 73 человека; представителями региональных и муниципальных органов власти, а также уполномоченными по правам человека в регионах, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей в субъектах России – 92 человека; сотрудниками приемных главы государства на местах на первичных приемах – 1405 человек; представителями правового сообщества – 645 человек. Кроме того, возможно и непосредственное обращение к полпредам, инвестиционным уполномоченным в федеральных округах, в том числе посредством электронной почты. Перспективной видится активная реализация проекта «Интернет-приемная», могущая существовать параллельно с институтом личного приема граждан, а в будущем, возможно, и заменить ее.

---

<sup>1</sup> См., например: Об участии прокуроров в работе мобильной приемной Президента Российской Федерации, приемных Президента Российской Федерации в федеральных округах и административных центрах субъектов Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры России от 8 декабря 2010 г. № 435 (в ред. от 10 июня 2011 г.) // СПС «Гарант».

Работа приемных главы государства на местах обеспечивает существование коридора ретрансляции общественного мнения и возможность его учета при разработке и осуществлении государственно и общественно значимых проектов. Практика свидетельствует, что подавляющее большинство обращений в приемные главы государства на местах в основном касаются трех вопросов: жилищно-коммунального хозяйства (улучшение жилищных условий, транспорт, связь, ремонт и благоустройство, проблемы незавершенного жилищного строительства, несогласие с новыми строительными объектами, приватизация, рост цен на тарифы и услуги и т.д.); социально-экономических проблем (повышение и пересчет пенсий, предоставление льгот, проблемы медицинского и лекарственного обеспечения, образование, досуг, административные барьеры, рейдерство, проблемы предпринимательства, банкротство предприятий, споры хозяйствующих субъектов и т.д.); деятельности государственных и муниципальных органов (органов внутренних дел, судов, прокуратуры и юстиции)<sup>1</sup>.

Например, в течение 2012 года приемными главы государства в Северо-Западном федеральном округе было рассмотрено 13305 обращений граждан (7771 письменное и 5534 устных). Из них в межрегиональную приемную поступило 33% (4500); региональные приемные: в Калининградской области – 30,5% (4056), в Вологодской области – 11,35% (1511), в Мурманской области – 7% (920), в Новгородской области – 6,7% (896), в Ненецком автономном округе – 1,17% (154), в Архангельской области – 1,7% (239), в Республике Карелия – 1,9% (264), в Республике Коми – 2,73% (366), в Псковской области – 3,83% (540). При этом наиболее актуальными для граждан являлись вопросы обеспечения жильем, содержания жилого фонда и предоставления коммунальных услуг – 24,48% (3165), социального обеспечения, социального страхования и занятости – 18,79% (2438), законности и правопорядка – 16,84% (2150).

Показательна динамика работы межрегиональной приемной в Приволжском федеральном округе в сравнительном временном аспекте. В октябре 2015 года в данную приемную поступило 2527 обращений, из которых 700 письменных и 1827 устных (в октябре 2014 года – 2270

---

<sup>1</sup> См.: Черкасов К.В., Гаджиев А.К. Главный федеральный инспектор в механизме реализации и защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц // Право и политика: теоретические и практические проблемы: сборник материалов 2-й Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию юридического факультета Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина 4 ноября 2013 года / отв. ред. А.В. Малько. Рязань, 2013. Вып. 2. С. 230–236.

обращений, из которых 586 письменных и 1684 устных). Согласно тематическому классификатору все вопросы, содержащиеся в обращениях (2543 вопроса) распределены по следующим разделам. «Жилищно-коммунальная сфера» – 750 вопросов или 29% от общего количества вопросов (в октябре 2014 года – 537 вопросов или 24% от общего количества вопросов). «Оборона. Безопасность. Законность» – 540 вопросов или 21% от общего количества вопросов (в октябре 2014 года – 610 вопросов или 27% от общего количества вопросов). «Социальная сфера» – 481 вопрос или 19% от общего количества вопросов (в октябре 2014 года – 307 вопросов или 13% от общего количества вопросов). «Экономическая сфера» – 421 вопрос или 17% от общего количества вопросов (в октябре 2014 года – 448 вопросов или 20% от общего количества вопросов). «Государство, общество, политика» – 351 вопрос или 14% от общего количества вопросов (в октябре 2014 года – 368 вопросов или 16% от общего количества вопросов). При этом если в октябре 2014 года получено 436 положительных результатов по обращениям граждан, то в октябре 2015 года – 381.

В ноябре 2015 года в региональную приемную в Оренбургской области поступило 109 обращений граждан. На первой позиции проблемы жилищно-коммунального хозяйства (29,9% от количества посетителей), на второй – социальной сферы (25,7%), на третьей – экономики (19,3%), на четвертой – обороны, безопасности и законности (18,3%), на пятой – государства, общества, политики (12,8%). В ходе личного приема главного федерального инспектора по Ленинградской области аппарата полпреда в Северо-Западном федеральном округе 19 ноября 2015 года было принято 8 обращений граждан. В них гражданами были подняты вопросы бездействия и неправомерных действий должностных лиц, связанных с защитой конституционных прав и свобод граждан в сфере обеспечения жильем, трудовых отношений, а также обеспечения надлежательной деятельности предприятий жилищно-коммунального комплекса.

В целях обеспечения доступа граждан и организаций к информации, помогающей реализовать право на обращение, организованы и функционируют информационно-справочные службы приемных главы государства на местах<sup>1</sup>. Их деятельность обеспечивается сотрудниками аппаратов полномочных представителей, осуществляющих по решению полпредов работу с обращениями граждан. Информационные

---

<sup>1</sup> См.: Об информационно-справочной службе приемной Президента Российской Федерации в федеральном округе: распоряжение Администрации Президента РФ от 8 октября 2009 г. № 1489. URL: // <http://www.docs.cntd.ru/document/902385690>

службы располагаются в помещениях приемных главы государства на местах и функционируют в режиме их работы. Информационные службы региональных приемных входят в составы информационных служб межрегиональных приемных, а положения о них утверждаются соответствующими полпредами.

Особое значение имеет деятельность мобильной приемной Президента России, образованной в целях оперативного реагирования на адресованные главе государства обращения физических и юридических лиц, касающиеся действий и бездействия должностных лиц федеральных и региональных государственных органов, органов местного самоуправления, в том числе выборных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих<sup>1</sup>. Ее основными задачами являются: обеспечение объективного и всестороннего рассмотрения в регионах адресованных главе государства обращений заявителей, касающихся действий (бездействия) должностных лиц, с участием заявителей, представителей федеральных органов государственной власти, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления; обеспечение по поручению главы государства проведения в регионах личного приема заявителей должностными лицами Администрации Президента России, иными уполномоченными субъектами; оперативное принятие мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов заявителей; координация деятельности приемных главы государства на местах, федеральных и региональных государственных органов, органов местного самоуправления по обеспечению рассмотрения в регионах адресованных Президенту России обращений заявителей, касающихся действий (бездействия) должностных лиц.

Среди основных функций мобильной приемной Президента России следует указать следующие: оперативный выезд в государственные и муниципальные органы по поручению соответствующих лиц; обеспечение в регионах приема адресованных главе государства обращений, связанных с деяниями должностных лиц; оперативное реагирование на адресованные главе государства обращения, касающиеся деяний должностных лиц, во взаимодействии с руководителями государственных и муниципальных органов, а равно информацию, размещенную в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или опубликованную в средствах массовой информации и имеющую

---

<sup>1</sup> См.: О мобильной приемной Президента Российской Федерации: распоряжение Администрации Президента РФ от 10 мая 2011 г. № 631. URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/902385691>

общественный резонанс; выявление причин, способствующих росту количества адресованных главе государства обращений относительно деяний должностных лиц; изучение практики применения государственных и муниципальных органами положений законодательства в сфере регламентации прав граждан на информацию и обращение; обеспечение исполнения поручений по результатам рассмотрения обращений; подготовка к поездкам главы государства информационно-аналитических материалов о работе государственных и муниципальных органов; размещение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о своей работе.

В целях достижения указанных задач и реализации функций мобильная приемная Президента России вправе: привлекать к рассмотрению обращений работников государственных органов и органов местного самоуправления; использовать материально-техническое, документационное и информационное обеспечение приемных главы государства на местах; запрашивать и получать от последних, а также самостоятельных подразделений аппарата главы государства, государственных и муниципальных органов информацию (материалы) по вопросам, решение которых входит в компетенцию данных структур; направлять обращения в соответствующие самостоятельные подразделения аппарата главы государства, государственные и муниципальные органы; приглашать заявителей и должностных лиц для уточнения вопросов, поставленных в обращениях; приглашать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений; давать приемным главы государства на местах обязательные для исполнения поручения и указания; вносить предложения о проектах подзаконных актов федерального уровня; вносить руководителю аппарата главы государства предложения о привлечении должностных лиц к ответственности, а также о принятии мер, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов заявителей.

В последнее время широкое распространение получила созданная в соответствии с поручениями главы государства в целях дальнейшего расширения гарантий обеспечения права на обращение граждан «Электронная приемная» Президента России. Она представляет собой информационно-телекоммуникационную систему, обеспечивающую прямую связь с приемной Президента России по приему граждан в Москве через сеть терминалов, установленных в зданиях органов местного самоуправления 186 городов с населением свыше 70 тысяч человек, удаленных от ближайших межрегиональных и региональных приемных на 100 и более километров, а также территориально удаленных

населенных пунктах. Так, например, в Южном федеральном округе терминалы «Электронной приемной» главы государства размещены следующим образом: Краснодарский край (г. Армавир, г. Ейск, г. Кропоткин, г. Славянск-на-Кубани, г. Сочи, г. Туапсе); Астраханская область (г. Ахтубинск), Волгоградская область (г. Волжский, г. Камышин), Ростовская область (г. Азов, г. Батайск, г. Волгодонск, г. Каменск-Шахтинский, г. Новочеркасск, г. Новошахтинск, г. Таганрог, г. Шахты). В Уральском федеральном округе действует 20 терминалов «Электронной приемной» Президента России, которые размещены так: Курганская область (г. Шадринск); Свердловская область (г. Асбест, г. Ирбит, г. Каменск-Уральский, г. Нижний Тагил, г. Новоуральск, г. Первоуральск, г. Серов); Тюменская область (г. Тобольск); Челябинская область (г. Златоуст, г. Копейск, г. Магнитогорск, г. Миасс, г. Озерск, г. Троицк); Ханты-Мансийский автономный округ (г. Нефтеюганск, г. Нижневартовск, г. Сургут); Ямало-Ненецкий автономный округ (г. Ноябрьск, г. Новый Уренгой).

В соответствующих администрациях муниципальных образований назначены сотрудники, оказывающие содействие гражданам в пользовании такими терминалами. Предназначение данной системы заключается том, чтобы обеспечить: передачу обращений в форме электронных документов, обращений в устной форме; личный прием по предварительной записи в режиме видеосвязи с уполномоченным лицом – сотрудником приемной Президента России по приему граждан в Москве; предоставление информации информационно-справочной службой аппарата главы государства; доступ к информации о работе приемных главы государства на местах, обзорам обращений, результатов их рассмотрения и принятых по ним мерам; доступ к нормативным правовым актам, регулирующим порядок рассмотрения обращений.

В заключение отметим, что особенность статуса приемных главы государства на местах заключается в специфическом характере их обеспечительной деятельности. Они непосредственно не ориентированы на полпредов, в своей деятельности касаются их как бы частично (отчасти). Однако косвенное влияние приемных главы государства на местах, формально не «подведомственных» полномочным представителям, трудно переоценить. При этом аппараты полпредов активно задействованы в работе данных структур. Главное назначение приемных главы государства на местах состоит не только в консультировании граждан и оказании им помощи в решении возникающих вопросов, но и в получении от них информации о происходящих в регионах политических и социально-экономических процессах, которая в совокупности

с другими материалами позволяет компетентным властным органам оперативно реагировать на возникшие проблемы, своевременно нейтрализовать их. Фактически организован диалог граждан и институтов гражданского общества с аппаратом главы государства, а равно с иными публичными структурами. Создан инструмент связи, когда полномочные представители (аппараты полпредов, консультативные (совещательные) структуры) получают информацию от объекта управления, впоследствии реагируя на его изъяны, совершенствуя механизм и технологии администрирования. Деятельность приемных главы государства на местах позволяет сформировать объективно обоснованное субъективное представление полпредов о вызовах, угрозах, потребностях, необходимостях. Во многом это определяет содержание их дальнейших решений, в том числе в части модернизации элементов обеспечительного механизма их работы. Функционирование приемных главы государства на местах позволяет повысить эффективность реализации задач и функций полпредов.

Список литературы:

1. Черкасов К.В., Гаджиев А.К. Главный федеральный инспектор в механизме реализации и защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц // Право и политика: теоретические и практические проблемы: Сборник материалов 2-й Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию юридического факультета Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина 4 ноября 2013 года / отв. ред. А.В. Малько. Рязань, 2013. Вып. 2. С. 230–236.

## **ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ВОЛОНТЕРСТВА В НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ**

### **LEGAL REGULATION OF VOLUNTARY OF THE NIZHNY NOVGOROD REGION**

**Красильникова Н.А.**, руководитель аппарата комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по информационной политике, регламенту и вопросам развития институтов гражданского общества

#### **Аннотация**

В статье дана общая характеристика современного состояния правового регулирования волонтерства в Нижегородской области.

#### **Ключевые слова**

Институты гражданского общества, волонтерство, Нижегородская область.

#### **Abstract**

The article offers general characteristic of legal regulation of voluntary on the Nizhny Novgorod region.

#### **Key words**

Civil society institutions, voluntary, Nizhny Novgorod region

Ст. 32 Конституции Российской Федерации предоставила гражданам право участвовать в управлении делами государства, но требует конкретизации форм и процедур взаимодействия власти и институтов гражданского общества. В Нижегородской области с 2013 года ведется обсуждение перспектив правового регулирования волонтерства.

Проблемы такой формы правовой регламентации взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества, как волонтерство в последнее время приобрели особую актуальность. В основе волонтерского движения лежит старый как мир принцип: хочешь почувствовать себя человеком – помоги другому.

Волонтерство активно развивается за рубежом с начала XX века и получило признание на международном уровне в конце XX века. Созданы крупные волонтерские организации (Армия спасения, Гринпис (Greenpeace), Красный Крест, Молодежная акция за мир (YAP – Youth Action for Peace), Волонтеры ООН, Европейская волонтерская служба), которые стали участниками Всемирной Конференции Международной Ассоциации добровольческих усилий (IAVE – International Association for Volunteer Effort). 2001 год был объявлен международным годом волонтеров. В резолюции Генеральной ассамблеи ООН были определены четыре основные задачи международного года волонтеров: повсеместная пропаганда значения волонтерской деятельности; обеспечение ей всемерной поддержки; создание локальных и комплексных сетей волонтерских организаций; адресное направление такой деятельности для решения насущных проблем в современном обществе. На сегодня эти задачи не потеряли своей актуальности.

В России волонтерство зародилось в конце 80-х годов XX века, хотя, если заглянуть в историю, следует признать, что оно существовало всегда, например, в виде службы сестер милосердия, тимуровского и пионерского движений, всевозможных обществ охраны природы и памятников. Волонтерство нередко отождествляют с благотворительностью, добровольчеством. В частности, содействие развитию практики благотворительной деятельности граждан и организаций, а также распространению добровольческой деятельности (волонтерства) было отнесено к числу приоритетных направлений социальной и молодежной политики в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.<sup>1</sup>

Нормативной правовой базой волонтерства в Российской Федерации являются как международные акты (Всеобщая декларация прав

---

<sup>1</sup> Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

человека 1948 года; Конвенция о правах ребенка 1989 года; Всеобщая Декларация добровольцев), так и федеральные: ч. 4 и 5 ст. 13, ч. 2 ст. 19, ст. 30 Конституции Российской Федерации; ст. 117 Гражданского кодекса Российской Федерации; Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации<sup>1</sup>; Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>2</sup>; Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»<sup>3</sup>; Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»<sup>4</sup>.

В 2013 году Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации был разработан проект Федерального закона «О добровольчестве (волонтерстве)». Проект федерального закона направлен на повышение эффективности деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, содействие развитию гражданского общества в России, совершенствование законодательных основ, обеспечивающих функционирование добровольческой (волонтерской) деятельности, а именно:

1) вводит понятия «добровольчество (волонтерство)», «доброволец (волонтер)», «добровольческая деятельность», ранее не закрепленные в нормативных правовых актах Российской Федерации;

2) закрепляет основные принципы, цели и задачи добровольческой деятельности;

3) регулирует порядок оформления договорных отношений;

4) устанавливает основные формы и виды добровольческой деятельности;

5) детализирует права и обязанности добровольца, правовые условия осуществления добровольческой деятельности;

6) разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области добровольческой (волонтерской) деятельности.

Проект федерального закона стал итогом деятельности рабочей группы, сформированной еще весной 2012 года Комитетом Совета Федерации по социальной политике. В нее кроме членов Совета

---

<sup>1</sup> Одобрена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 г. № 1054-р // Собрание законодательства РФ. 2009. № 32. Ст. 4052.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

Федерации и депутатов Государственной Думы вошли представители органов исполнительной власти, некоммерческих организаций, добровольческих и благотворительных организаций, а также общественные деятели и волонтеры.

В проекте был обобщен положительный опыт субъектов Российской Федерации: Москвы, Санкт-Петербурга, Липецкой и других областей. В числе регионов, принявших у себя законы о добровольчестве, первыми стали Ростовская и Вологодская области.

Законодательное Собрание Нижегородской области поддерживает мнение о необходимости развивать на территории региона и в целом по России волонтерское и добровольческое движение. Государство заинтересовано в развитии добровольческой (волонтерской) деятельности как с точки зрения решения социальных проблем и получения «обратной связи» о наиболее острых проблемах, так и с точки зрения повышения экономического эффекта от добровольческого (волонтерского) труда. Тем не менее, считается нецелесообразным принимать региональный закон, регулирующий вопросы волонтерства, до рассмотрения проекта федерального закона № 300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве)».

Волонтерство в Нижегородской области в настоящее время рассматривается в контексте осуществления молодежной политики. Молодежная политика в Нижегородской области является составной частью молодежной политики Российской Федерации и представляет собой деятельность органов государственной власти области, органов местного самоуправления, общественных объединений, юридических и физических лиц, направленную на обеспечение социально-экономического, политического, культурного и духовного развития молодежи, а также соблюдение их прав на территории области.

Правовую основу молодежной политики Нижегородской области составляет Закон Нижегородской области от 25 апреля 1997 г. № 70-З «О молодежной политике в Нижегородской области»<sup>1</sup>, в частности, в нем сформулировано понятие «доброволец (волонтер)» – физическое лицо, осуществляющее в свободное от работы (учебы) время добровольную социально направленную, общественно полезную деятельность без получения денежного или материального вознаграждения (кроме случаев возможного возмещения связанных с осуществлением добровольческой (волонтерской) деятельности затрат).

В соответствии с Законом Нижегородской области от 7 мая 2009 г. № 52-З «О государственной поддержке некоммерческих организаций

---

<sup>1</sup> Правовая среда. 1997. 7 мая.

в Нижегородской области»<sup>1</sup> волонтеры могут получать финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку, поддержку в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций, а также методическую помощь. Так, только в 2013 году профинансировано 93 социально значимых проекта на сумму 42 593 600 рублей, в том числе на реализацию проекта «*Развитие молодежных общественных добровольческих инициатив в районах Нижегородской области*» областной общественной организации «Нижегородская Служба Добровольцев» было выделено 400 000 рублей.

В Нижегородской области принято Положение о мерах по поддержке и развитию молодежного волонтерского движения в Нижегородской области<sup>2</sup>, в соответствии с которым определен порядок ведения областного реестра получателей «Личных книжек волонтера» и добровольческих объединений, действующих на базе учреждений (организаций) Нижегородской области. Региональный реестр добровольческих объединений, действующих на базе учреждений (организаций) Нижегородской области, формируется и ведется государственным образовательным учреждением дополнительного образования детей «Центр эстетического воспитания детей Нижегородской области (ГОУ ДОД ЦЭВД НО). Добровольческие объединения классифицируются следующим образом: общественные объединения, специализирующиеся только на добровольческой деятельности (осуществление добровольческой деятельности – основная цель); общественные объединения, для которых добровольческая деятельность является одним из средств выполнения основных целей; общественные объединения, оказывающие содействие добровольческой деятельности.

Видим, что правовая регламентация волонтерства в Нижегородской области обеспечивается федеральным законодательством, включает целый ряд региональных законодательных и подзаконных актов и находится в стадии совершенствования.

---

<sup>1</sup> Правовая среда. 2009. 21 мая.

<sup>2</sup> Утверждено Приказом Министерства образования Нижегородской области от 9 декабря 2009 г. № 775 «О мерах по поддержке и развитию молодежного волонтерского движения в Нижегородской области».

# НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА СУРРОГАТНОГО МАТЕРИНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## SOME PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF SURROGACY INSTITUTE IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Рябинина Е.Н.**, преподаватель кафедры уголовного права и уголовного процесса Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

### Аннотация

Статья посвящена исследованию института суррогатного материнства Российской Федерации. Автор рассматривает некоторые проблемы, связанные с реализацией программы суррогатного материнства и обобщает возможные пути их решения.

### Ключевые слова

Вспомогательные репродуктивные технологии, суррогатное материнство, потенциальные родители, генетические родители.

### Abstract

The article is devoted to research of the surrogacy institute of the Russian Federation. The author considers several problems associated with the implementation of surrogacy program and summarizes possible solutions.

### Keywords

Assisted reproductive technology, surrogacy, prospective parents, the genetic parents.

Право иметь семью и быть родителем относится к основополагающим неотъемлемым правам человека, провозглашенным Всеобщей Декларацией прав человека, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, а также конституциями большинства стран мира<sup>1</sup>.

Однако более 15% населения земного шара страдает бесплодием, процент распространения которого имеет нарастающую тенденцию<sup>2</sup>. Всемирная организация здравоохранения сообщает, что бесплодие является одной из основополагающих причин понижения уровня рождаемости в мире<sup>3</sup>.

Таким образом, проблема бесплодия оказывает негативное влияние как на конкретного человека, страдающего от него, так и на отдельные государства и все мировое сообщество в целом. Человек не может реализовать свое право стать родителем, иметь кровного ребенка, а у государств возникают сложности с исполнением социальных

<sup>1</sup> Романовский Г.Б. Правовая охрана материнства и репродуктивного здоровья. М., 2016. С. 5.

<sup>2</sup> Стать матерью во что бы то ни стало: муки бесплодия [Электронный ресурс] // Бюллетень Всемирной организации здравоохранения. Выпуск 88. №12. декабрь 2010 г. URL: <http://www.who.int/bulletin/volumes/88/12/10-011210/ru/>

<sup>3</sup> Там же.

обязательств из-за недостатка работающего населения и взыскиваемых с его деятельности налогов<sup>1</sup>.

Для решения в первую очередь проблемы бесплодия на протяжении последних десятилетий были разработаны и продолжают совершенствоваться различные вспомогательные репродуктивные технологии, одной из которых является суррогатное материнство.

Отношение к суррогатному материнству в мире сложилось неоднозначное: одни государства его полностью запрещают (например, Франция, Германия, Австрия, Норвегия, Швеция и др.)<sup>2</sup>, другие запрещают лишь коммерческое суррогатное материнство (например, Австралия, Великобритания)<sup>3</sup>, третьи разрешают суррогатное материнство и разрабатывают достаточно подробное правовое регулирование данного института (например, Украина, Белоруссия, некоторые штаты США)<sup>4</sup>. Так же, как отмечает Борисова Т.Е., есть государства, в которых программы суррогатного материнства фактически реализуются, но законодательной регламентации не имеют (Бельгия, Греция, Финляндия)<sup>5</sup>.

Существует свой особенный подход к суррогатному материнству и в Российской Федерации. С одной стороны, использование данной вспомогательной репродуктивной технологии, в том числе и коммерческой, в РФ разрешено. Однако правовое регулирование является настолько фрагментарным, неполным и в некоторых моментах противоречивым, что значительным образом затрудняет эффективную реализацию суррогатного материнства на территории России. Разрешение большого количества вопросов законодатель оставляет на усмотрение правоприменителя.

Под суррогатным материнством в РФ понимается одна из вспомогательных репродуктивных технологий – методов лечения бесплодия, при применении которых отдельные или все этапы зачатия и раннего развития эмбрионов осуществляются вне материнского организма<sup>6</sup>, а именно «вынашивание и рождение ребенка (в том числе пре-

---

<sup>1</sup> Ивлиев М.И., Черемисина Н. В. Демографическая ситуация в современной России // Социально-экономические явления и процессы. 2014. Т. 9. № 8. С. 50.

<sup>2</sup> Борисова Т.Е. Суррогатное материнство в Российской Федерации. Проблемы теории и практики. М., 2013. С. 21, 28.

<sup>3</sup> Наумова Р.Л., Милашова И.Б. Суррогатное материнство в России и зарубежных странах: проблемы и перспективы развития // *Educatio*. 2015. № 1(8)-1. С. 79.

<sup>4</sup> Флягин А.А. Суррогатное материнство: судебная практика и зарубежный опыт // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2015. № 1. С. 67.

<sup>5</sup> Борисова Т.Е. Указ. соч. С. 28.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 26.04.2016) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*.

ждевременные роды) по договору, заключаемому между суррогатной матерью (женщиной, вынашивающей плод после переноса донорского эмбриона) и потенциальными родителями<sup>1</sup>, чьи половые клетки использовались для оплодотворения, либо одинокой женщиной, для которых вынашивание и рождение ребенка невозможно по медицинским показаниям»<sup>2</sup>.

На основании данного определения можно сделать следующие выводы.

1. Одиноким мужчиной не может воспользоваться программой суррогатного материнства на территории РФ. Эту возможность не предусматривает ни данное определение, ни другие положения указанного закона.

2. Суррогатное материнство не предусматривает за собой обязанности суррогатной матери передать ребенка потенциальным родителям (родителю).

Каждый из данных выводов порождает серьезные проблемы, которые возникали и до сих пор возникают в правоприменительной практике. Рассмотрим их более подробно.

Проблема определения круга лиц, которые могут воспользоваться программой суррогатного материнства, стоит достаточно давно и крайне остро<sup>3</sup>. Внимание в первую очередь следует уделить полу, а также семейному положению потенциальных родителей (родителя). Почему согласно Федеральному закону «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и Семейному кодексу РФ одиноким мужчиной, который не может в силу медицинских показаний стать отцом кровного ребенка естественным путем, не имеет возможности реализовать свое право быть родителем через суррогатное материнство? Данным вопросом ученые задаются на протяжении последних десятилетий<sup>4</sup>.

---

2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>1</sup> Здесь и далее под потенциальными родителями следует понимать генетических родителей.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 26.04.2016) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>3</sup> Флягин А.А. Правовой статус родителей при суррогатном материнстве // Гражданское право. 2015. № 3. С. 39.

<sup>4</sup> Левушкин А.Н., Савельев И.С. Требования, предъявляемые законодателем к будущим родителям ребенка, рожденного с применением технологии суррогатного материнства // Современное право. 2015. № 9. С. 92.

Конституция РФ наделяет мужчину и женщину равными правами, свободами и равными возможностями для их реализации<sup>1</sup>, а отцовство находится под защитой государства в той же мере, что и материнство<sup>2</sup>. Руководствуясь именно этими фундаментальными основами российского законодательства Смольнинский районный суд г. Санкт-Петербурга еще в 2010 году признал незаконным отказ органа ЗАГС в регистрации рождения двойни, появившейся на свет в результате использования программы суррогатного материнства, генетическим отцом которой является одинокий мужчина<sup>3</sup>.

Суд в данном случае возложил на себя ответственность по изданию первого в своем роде прецедентного решения, предоставив тем самым одиноким мужчинам реальную возможность воспользоваться программой суррогатного материнства на территории РФ. Подтверждением этому также может служить, например, апелляционное определение Московского областного суда от 29 сентября 2014 г. Московский областной суд рассматривал дело, в котором с иском к Главному управлению ПФ РФ № 5 по г. Москве и Московской области о признании права на получение государственного сертификата на материнский (семейный) капитал обратился отец двоих детей 2012 года рождения, которые были рождены в результате программы суррогатного материнства и в документах которых отсутствуют сведения о матери<sup>4</sup>. Данное дело не относится к рассматриваемой нами проблеме, но свидетельствует о том, что установленная в 2011 году практика суда в г. Санкт-Петербург оказала влияние на органы ЗАГС даже других регионов, которые стали записывать одиноким мужчин в качестве отцов детей, рожденных суррогатной матерью.

Однако следует помнить, что судебный прецедент не признается источником права в России, следовательно, рассматриваемую проблему нельзя считать окончательно разрешенной. Она может быть

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Семейный Кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. № 1. Ст. 16.

<sup>3</sup> Свитнев К.Н. Обзор правоприменительной практики по делам, связанным с оспариванием отказов органов ЗАГС в регистрации детей, рожденных в результате реализации программ суррогатного материнства // Семейное и жилищное право. 2012. № 1. С. 13.

<sup>4</sup> Апелляционное определение Московского областного суда от 29 сентября 2014 г. по делу №33-21541/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

исчерпана, как замечает А.А. Флягин, и мы с ним согласны, только после внесения изменений в действующее законодательство РФ<sup>1</sup>.

Не в полной мере ясными представляются на данный момент требования к семейному положению пары – мужчины и женщины, желающих воспользоваться программой суррогатного материнства.

Принятый в 2011 году Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в ч. 3 ст. 55 установил, что помимо одинокой женщины, потенциальными родителями в программе суррогатного материнства может выступать как супружеская пара, так и пара, не зарегистрировавшая свои отношения. Однако в то же время согласно ч. 4 ст. 51 Семейного кодекса РФ в книге записей рождений в качестве родителей ребенка, родившегося с помощью ВРТ, могут быть указаны только лица, состоящие в браке<sup>2</sup>.

Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» в ч. 5 ст. 16 говорит, в свою очередь, что «При государственной регистрации рождения ребенка по заявлению супругов, давших согласие на имплантацию эмбриона другой женщине в целях его вынашивания, одновременно с документом, подтверждающим факт рождения ребенка, должен быть представлен документ, выданный медицинской организацией и подтверждающий факт получения согласия женщины, родившей ребенка (суррогатной матери), на запись указанных супругов родителями ребенка».

Получается, что даже одинокая женщина и пара, не состоящая в браке, которым Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» разрешает использовать вспомогательные репродуктивные технологии, не могут быть записаны родителями ребенка, рожденного суррогатной матерью, согласно Семейному кодексу РФ и Федеральному закону «Об актах гражданского состояния».

Подобные противоречия, содержащиеся сразу в трех нормативных актах, к сожалению, являются результатом невнимательной работы законодателя, который не спешит приводить законы в полное соответствие с изменениями, имевшими место пять лет назад. Этот факт,

---

<sup>1</sup> Флягин А.А. Правовой статус родителей при суррогатном материнстве // Гражданское право. 2015. № 3. С. 43.

<sup>2</sup> См. абз. 2 ч. 4 ст. 51 Семейного Кодекса РФ «Лица, состоящие в браке между собой и давшие свое согласие в письменной форме на имплантацию эмбриона другой женщине в целях его вынашивания, могут быть записаны родителями ребенка только с согласия женщины, родившей ребенка (суррогатной матери)».

в свою очередь, порождает новые сложности в сфере, которая и так является противоречивой и слабо урегулированной в России.

Обратимся к следующей проблеме, вытекающей непосредственно из законодательного определения суррогатного материнства. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» под суррогатным материнством предусматривает в первую очередь вынашивание и рождение ребенка суррогатной матерью, но не его передачу потенциальным родителям. Семейный кодекс также говорит о том, что потенциальные родители могут быть записаны родителями ребенка только в случае наличия письменного согласия на это суррогатной матери. Древнеримский принцип *mater semper est certa* (мать та, что родила)<sup>1</sup> устанавливает в России приоритет интересов суррогатной матери над интересами потенциальных родителей, порождая тем самым абсолютную незащищенность прав последних<sup>2</sup>.

Представители юридической науки в данном случае разделились на два лагеря: одни выступают за то, чтобы все права на ребенка, рожденного суррогатной матерью, принадлежали суррогатной матери, а другие выступают за принадлежность их генетическим родителям (родителю)<sup>3</sup>.

Обоснованием первой позиции выступает суждение о наличии связи, возникающей между суррогатной матерью и ребенком, вынашивание которого обеспечивается не только за счет генетического материала, но и за счет биологических ресурсов самой суррогатной матери<sup>4</sup>. Представители данного подхода убеждены, что вклад женщины, выносившей ребенка, существенно превышает вклад генетических родителей и что именно у суррогатной матери возникает подлинный материнский

---

<sup>1</sup> Флягин А.А. Правовой статус родителей при суррогатном материнстве // Гражданское право. 2015. № 3. С. 40

<sup>2</sup> Афанасьев С.Ф. Гражданская процессуальная сторона дел об исполнении договора о предоставлении услуг суррогатного материнства // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 7. С. 27–31; Токмашова Н.Ю. К вопросу о необходимости получения генетическими родителями согласия суррогатной матери для приобретения родительских прав на ребенка // Семейное и жилищное право. 2013. № 4. С. 15–18; Флягин А.А. Правовой статус родителей при суррогатном материнстве // Гражданское право. 2015. № 3. С. 39–43.

<sup>3</sup> Флягин А.А. Суррогатное материнство: судебная практика и зарубежный опыт // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 1. С. 67.

<sup>4</sup> Токмашова Н.Ю. К вопросу о необходимости получения генетическими родителями согласия суррогатной матери для приобретения родительских прав на ребенка // Семейное и жилищное право. 2013. № 4. С. 16.

инстинкт и привязанность к ребенку, который она зачастую не в состоянии побороть<sup>1</sup>.

Представители второго подхода выступают за приоритет прав генетических родителей над правами суррогатной матери. Во-первых, суррогатная мать не может являться донором яйцеклетки<sup>2</sup>, следовательно, генетической связи с ребенком она, а также ее супруг в случае его наличия иметь не будут. Во-вторых, как показывает практика, основной причиной участия в программе суррогатного материнства для суррогатной матери в большинстве случаев выступает значительное финансовое вознаграждение, а не желание завести еще одного ребенка<sup>3</sup>. Следовательно, подразумевается, что, решаясь на этот шаг, суррогатная мать осознает всю ответственность данного поступка<sup>4</sup> и понимает, что суррогатное материнство – это не способ реализовать свое право стать родителем, а способ помочь реализовать это право другим людям.

По нашему мнению, данная проблема является очень сложной не только с точки зрения права, но в большей степени с точки зрения морали и этики. Российский законодатель в данном случае встал на сторону суррогатной матери, лишив, фактически, генетических родителей права на защиту своих интересов. Законодательство Белоруссии, например, занимает иную позицию, наделяя правами на ребенка изначально и в полной мере только генетических родителей<sup>5</sup>.

Ответить однозначно на поставленный вопрос – кто является родителем ребенка, рожденного от суррогатной матери, и обосновать этот ответ, на наш взгляд, достаточно сложно. И генетические родители, и суррогатная мать вносят большой вклад в рождение ребенка, данное действие является значимым для каждого из них. Мы согласны с мнением доктора юридических наук С.Ф. Афанасьева о том, что разумнее

---

<sup>1</sup> Боннер А.А. Искусственное оплодотворение: достижение и просчеты современной медицины и человеческие драмы // Закон. 2015. № 8. С. 178.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 26.04.2016) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>3</sup> Кристафорова А.В Суррогатное материнство в Российской Федерации: основные понятия, проблемы правового регулирования, роль нотариуса // Семейное и жилищное право. 2014. № 3. С. 28.

<sup>4</sup> Флягин А.А. Правовой статус родителей при суррогатном материнстве // Гражданское право. 2015. № 3. С. 41.

<sup>5</sup> Закон Республики Беларусь от 07.01.2012 №341-З «О вспомогательных репродуктивных технологиях» [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/zakon0/z175.htm>

было бы предоставить и генетическим родителям, и суррогатной матери право на судебную защиту своих родительских прав<sup>1</sup>. А именно, в случае если суррогатная мать отказывается передавать ребенка потенциальным родителям и осуществляет запись рождения ребенка в органах ЗАГС самостоятельно, то потенциальные родители имеют право оспаривать данную запись в судебном порядке и доказывать свое материнство и отцовство.

Суду в данном случае следовало бы учитывать всю совокупность факторов, при которых осуществлялась программа суррогатного материнства, а именно выяснять характеристику личности, жилищные и финансовые условия, а также мотивы участия в программе суррогатного материнства самой суррогатной матери. Это необходимо сделать, поскольку имели и имеют место случаи, когда суррогатная мать отказывалась отдавать ребенка потенциальным родителям, используя его в качестве предмета шантажа<sup>2</sup>.

Если суррогатная мать имеет супруга, суду необходимо будет выяснять его позицию относительно записи отцом ребенка, с которым он не имеет генетического родства, но отцовство которого в последующем он не сможет оспорить согласно Семейному кодексу РФ<sup>3</sup>. Также необходимо учитывать личные характеристики, материальные и жилищные условия потенциальных родителей.

Стоит признать, что такое предложение наложит большую ответственность на суд. В то же время оно позволит отойти от описанных выше категоричных подходов к вопросу приоритета прав суррогатной матери и потенциальных родителей друг над другом и разрешать дела в первую очередь в интересах вновь рожденного ребенка. Согласно п. 1 ст. 3 Конвенции о правах ребенка: «Во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального

---

<sup>1</sup> Афанасьев С.Ф. Гражданская процессуальная сторона дел об исполнении договора о предоставлении услуг суррогатного материнства // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 7. С. 29.

<sup>2</sup> Там же. С. 30.

<sup>3</sup> См. ч. 3 ст. 52 Семейного Кодекса РФ: «Супруг, давший в порядке, установленном законом, согласие в письменной форме на применение метода искусственного оплодотворения или на имплантацию эмбриона, не вправе при оспаривании отцовства ссылаться на эти обстоятельства. Супруги, давшие согласие на имплантацию эмбриона другой женщине, а также суррогатная мать (часть вторая пункта 4 статьи 51 настоящего Кодекса) не вправе при оспаривании материнства и отцовства после совершения записи родителей в книге записей рождений ссылаться на эти обстоятельства».

обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка»<sup>1</sup>.

Обеспечению интересов ребенка в данном случае будет способствовать его воспитание в нормальных материальных и жилищных условиях и, самое главное, в семье, которая ждала и хотела его появления.

Следует отметить, что рассмотренные нами проблемы реализации института суррогатного материнства в РФ не являются исчерпывающими. Существует множество противоречивых вопросов, связанных, например, с сущностью, предметом и содержанием договора суррогатного материнства<sup>2</sup>, с посмертной репродукцией с помощью суррогатного материнства (когда используются генетические материалы умершего лица)<sup>3</sup>, с судьбой ребенка и его наследственными правами в случае смерти суррогатной матери или (и) потенциальных родителей<sup>4</sup>. Однако проблема круга лиц, имеющих право воспользоваться услугами суррогатного материнства, а также проблема передачи ребенка суррогатной матерью потенциальным родителям (родителю) являются первостепенными, с которыми, как свидетельствует судебная практика, люди сталкиваются чаще всего и которые однозначно требуют четкой правовой регламентации и активных шагов законодателя.

Список литературы:

1. Афанасьев С.Ф. Гражданский процессуальный аспект реализации репродуктивных прав и обязанностей // Вестник гражданского процесса. 2013. № 6. С. 66–82.
2. Афанасьев С.Ф. Гражданская процессуальная сторона дел об исполнении договора о предоставлении услуг суррогатного материнства // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 7. С. 27–31.
3. Боннер А.А. Искусственное оплодотворение: достижение и просчеты современной медицины и человеческие драмы // Закон. 2015. № 8. С. 164–183.
4. Борисова Т.Е. Суррогатное материнство в Российской Федерации. Проблемы теории и практики. М., 2013. 144 с.

---

<sup>1</sup> Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

<sup>2</sup> Кириченко К.А. Определение предмета договора суррогатного материнства // Семейное и жилищное право. 2016. № 1. С. 9–12.

<sup>3</sup> Бурмистрова Е.В. Установление происхождения детей при посмертной репродукции с использованием метода суррогатного материнства // Семейное и жилищное право. 2014. № 3. С. 7.

<sup>4</sup> Там же. С. 7.

5. Бурдо Е.П. Понятие суррогатного материнства и его правовое регулирование // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2014. № 4. С. 54–56.
6. Бурмистрова Е.В. Установление происхождения детей при посмертной репродукции с использованием метода суррогатного материнства // Семейное и жилищное право. 2014. № 3. С. 6–9.
7. Ивлиев М.И., Черемисина Н. В. Демографическая ситуация в современной России // Социально-экономические явления и процессы. 2014. Т.9. №8. С.48–53.
8. Кириченко К.А. Определение предмета договора суррогатного материнства // Семейное и жилищное право. 2016. № 1. С. 9–12.
9. Кристафорова А.В. Суррогатное материнство в Российской Федерации: основные понятия, проблемы правового регулирования, роль нотариуса // Семейное и жилищное право. 2014. № 3. С. 24–28.
10. Левушкин А.Н., Савельев И.С. Требования, предъявляемые законодателем к будущим родителям ребенка, рожденного с применением технологии суррогатного материнства // Современное право. 2015. № 9. С. 92–96.
11. Мубаракшина А.М. Правовая природа договора суррогатного материнства // Семейное и жилищное право. 2014. № 4. С. 24–27.
12. Наумова Р.Л., Милашова И.Б. Суррогатное материнство в России и зарубежных странах: проблемы и перспективы развития // Educatio. 2015. № 1(8)-1. С. 77–82.
13. Романовский г.Б. Правовая охрана материнства и репродуктивного здоровья. М., 2016. 216 с.
14. Свитнев К.Н. Обзор правоприменительной практики по делам, связанным с оспариванием отказов органов ЗАГСа в регистрации детей, рожденных в результате реализации программ суррогатного материнства // Семейное и жилищное право. 2012. № 1. С. 12–15
15. Стать матерью во что бы то ни стало: муки бесплодия // Бюллетень Всемирной организации здравоохранения. Выпуск 88. №12. декабрь 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.who.int/bulletin/volumes/88/12/10-011210/ru/>
16. Токмашова Н.Ю. К вопросу о необходимости получения генетическими родителями согласия суррогатной матери для приобретения родительских прав на ребенка // Семейное и жилищное право. 2013. № 4. С. 15–18
17. Флягин А.А. Правовой статус родителей при суррогатном материнстве // Гражданское право. 2015. № 3. С. 39–43
18. Флягин А.А. Суррогатное материнство: судебная практика и зарубежный опыт // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 1. С. 65–69

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ СРОКОВ И ПОРЯДКА РАЗМЕЩЕНИЯ ОТЧЕТОВ ОБ ИСПОЛНЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ

### ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF THE TERMS AND ORDER OF PLACEMENT OF THE REPORTS ON THE EXECUTION OF PUBLIC CONTRACTS

**Саберова М.Ш.**, старший преподаватель кафедры социально-правовых дисциплин Приволжского института повышения квалификации ФНС России

#### Аннотация

Статья посвящена анализу особенностей административной ответственности за правонарушения, совершаемые в сфере закупок, в частности за нарушение сроков и порядка размещения отчетов об исполнении контрактов. В статье также рассматриваются понятие и виды административных правонарушений в сфере закупок, анализируется правовой статус контрактного управляющего и сотрудников контрактной службы в случае привлечения их к административной ответственности.

#### Ключевые слова

Административная ответственность, законодательство о контрактной системе, контрактный управляющий, контрактная служба, отчет об исполнении контракта, нарушения в сфере закупок.

#### Abstract

The article is devoted to analysis of peculiarities of administrative responsibility for offences in the sphere of procurement, in particular for violation of terms and order of the reports on execution of contracts. The article also discusses the concept and types of administrative offences in the sphere of public procurement, the legal status of the contract Manager and employees of contract service in case of attraction them to administrative responsibility.

#### Keywords

Administrative responsibility, the law on the contract system, contract Manager, contract service, a report on the execution of the contract, irregularities in procurement.

В течение 2011–2013 годов в Российской Федерации шел непростой процесс реформирования законодательства в сфере государственных закупок. Бурные дискуссии разгорались между сторонниками идеи доработки Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup> и теми, кто поддерживал революционную позицию – создать новый закон. Дискуссии кипели на разнообразных площадках, в Министерстве экономического развития и Федеральной антимонопольной службе, в Государственной

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (утратил силу) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

Думе и в Высшей школе экономики, Российском союзе промышленников и предпринимателей и Торгово-промышленной палате.

В результате этой работы появился новый Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который вступил в силу в январе 2014 года (далее – № 44-ФЗ)<sup>1</sup>.

Закон о контрактной системе предусматривает в том числе различные формы ответственности за допущенные нарушения законодательства в сфере регулирования функционирования государственной контрактной системы. Так, ст. 12 № 44-ФЗ предусматривает персональную ответственность должностных лиц за несоблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. Статья 18 № 44-ФЗ закрепляет права определяемых в соответствии с Бюджетным кодексом РФ специальных органов контроля, в качестве которых выступают подразделения внутреннего государственного или муниципального финансового контроля, в случае признания планируемой закупки необоснованной выдавать специальные предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере государственных закупок.

Сложность при наложении штрафов в случае наличия нарушений у заказчика заключается в том, что Кодекс об административной ответственности Российской Федерации (далее – КоАП)<sup>2</sup> не содержит подробного описания правонарушения и нормы, предусмотренные КоАП, зачастую можно трактовать по-разному.

Нарушения в области закупок для государственных и муниципальных нужд являются довольно серьезными, административная ответственность за них выражена в виде штрафа. Законодательство, которым устанавливаются все основные требования в области таких закупок, очень сложное и специфическое.

Прежде всего следует отметить, что при размещении государственных заказов государственные бюджетные учреждения обязаны руководствоваться Федеральным законом № 44-ФЗ. Основная сложность применения данного закона заключается в том, что он содержит огромное количество отсылочных норм, то есть законодательство

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

о контрактной системе не исчерпывается одним лишь 44-ФЗ, помимо него существует дополнительно более десяти федеральных законов<sup>1</sup>, более пятидесяти Постановлений и Распоряжений Правительства<sup>2</sup>, более сорока Приказов Минэкономразвития и Казначейства<sup>3</sup> и несчетное количество разъясняющих Писем Минэкономразвития, которые зачастую противоречат не только самому 44-ФЗ, но и Гражданскому законодательству Российской Федерации. Так, например, согласно Письму Минэкономразвития России от 09.04.2015 № Д28и-905<sup>4</sup>, время подачи заявок для участия в электронному аукционе устанавливается заказчиком в аукционной документации в тот час, когда у такого заказчика по установленным им правилам прекращается соответствующая операция. При этом день размещения в ЕИС извещения о проведении электронного аукциона *включается* в семидневный срок подачи заявок, указанный в ч. 2 ст. 63 44-ФЗ, так как в указанный день также возможна подача заявки.

Но, согласно Гражданскому кодексу ст. 191 ГК РФ<sup>5</sup>, течение срока, определенного периодом времени, начинается *на следующий день* после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало. То есть день размещения извещения не должен входить в семидневный период для подачи заявок на участие в аукционе.

В данной ситуации Заказчик должен «выбирать»: либо действовать в рамках гражданского законодательства, либо придерживаться позиции Минэкономразвития как контролирующего органа; при этом

---

<sup>1</sup> См., например, Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

<sup>2</sup> См., например, Постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1168 «Об утверждении Правил размещения в единой информационной системе в сфере закупок планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 45. Ст. 6258.

<sup>3</sup> См., например, Приказ Минэкономразвития России № 761, Казначейства России № 20н от 27.12.2011 «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» // Российская газета. 2012. № 38.

<sup>4</sup> Письмо Минэкономразвития России от 09.04.2015 № Д28и-905 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>5</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Минэкономразвития подчёркивает, что юридическую силу имеют разъяснения органа государственной власти, в случае если данный орган наделен в соответствии с законодательством Российской Федерации специальной компетенцией издавать разъяснения по применению положений нормативных правовых актов. В соответствии с Положением о Минэкономразвития России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437<sup>1</sup>, Минэкономразвития России не наделено полномочиями по разъяснению законодательства Российской Федерации<sup>2</sup>.

При этом нарушение должностным лицом Заказчика сроков размещения в ЕИС в сфере закупок информации и документов, размещение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе, более чем на два рабочих дня влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – ста тысяч рублей.

Это один из самых ярких примеров, но, к сожалению, далеко не единственный.

Еще одной особенностью административной ответственности в сфере закупок является то, что этой самой ответственности подлежат лишь Заказчики, в редких случаях – операторы электронных площадок. Участники же закупок не подлежат административной ответственности, все, что может сделать заказчик в случае уклонения участника от заключения контракта или в случае неисполнения/ненадлежащего исполнения обязательств по контракту и т.д. – заказчик обязан внести данного участника в Реестр недобросовестных поставщиков<sup>3</sup>.

Одним из основных принципов законодательства о контрактной системе является принцип профессионализма заказчика, который реализован в 44-ФЗ через создание контрактной службы либо назначение контрактного управляющего в зависимости от годового объема закупок в соответствии с планом-графиком (ст. 38). При этом Закон не обязывает заказчика создавать специальное структурное подразделение,

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

<sup>2</sup> Ханин С.В., Саберова М.Ш. Правовая культура как необходимое условие преодоления юридических коллизий в законодательстве о контрактной системе // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 551–554.

<sup>3</sup> Правила ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1062 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 48. Ст. 6265.

осуществляющее деятельность в сфере закупок (хотя термин «профессиональная деятельность» предполагает соответствующую специфику работы)<sup>1</sup>.

На сегодняшний день рано говорить о том, что через создание контрактной службы или назначение контрактного управляющего принцип профессионализма был реализован<sup>2</sup>. Тем не менее, можно с уверенностью сказать, что с принятием 44-ФЗ самим законом назначен ответственный за любые нарушения.

Если в ходе плановых и внеплановых проверок или рассмотрения жалобы контрольный орган в сфере закупок выявит нарушения законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, то в отношении сотрудников контрактной службы (контрактного управляющего) может быть возбуждено дело об административном правонарушении в соответствии с КоАП (п. 1 ч. 22 ст. 99 № 44-ФЗ).

Одним из наиболее часто встречающихся вопросов на практике является вопрос о необходимости подготовки отчетов об исполнении контракта, периодичности подготовки данного отчета, документов, необходимых при его размещение в ЕИС, а также ответственности, предусмотренной КоАП за несвоевременное размещение отчета в ЕИС.

Составление отчета об исполнении контракта (о результатах отдельного этапа исполнения) и размещение его в ЕИС являются обязанностью заказчика согласно ч. 9 ст. 94 44-ФЗ.

Отчет представляется в следующих случаях.

1. Заказчик оплатил поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги (обязательства по контракту) и подписал документ о приемке (утвердил подписанный приемочной комиссией документ). Отчет составляется также при оплате обязательств и приемке результатов по отдельному этапу исполнения контракта.

Сложность этой нормы заключается в том, что в Законе № 44-ФЗ не раскрыто содержание понятия «этап исполнения контракта». Исходя из положений данного Закона и гражданского законодательства под этапом исполнения контракта следует понимать период времени,

---

<sup>1</sup> Гапанович А.В. Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок // Юрист. 2014. № 12. С. 16–20.

<sup>2</sup> См.: Саберова М.Ш. Дополнительное профессиональное образование как способ реализации принципа профессионализма заказчика по закону о контрактной системе // Современные подходы по организации и проведению дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих России: материалы научно-практической конференции. Н. Новгород, 2016. 254 с.

который завершается приемкой, проведением экспертизы и оплатой товара (работы, услуги) соразмерно объему исполненных обязательств. К такому выводу пришло Минэкономразвития России<sup>1</sup>.

2. Контракт был расторгнут.

Это следует из п. 3 Положения о подготовке и размещении в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1093<sup>2</sup>.

Срок размещения отчета в ЕИС составляет семь рабочих дней со дня наступления одного из названных случаев<sup>3</sup>.

На практике для размещения отчета заказчику необходимо заполнить форму, предусмотренную интерфейсом ЕИС, и прикрепить необходимые файлы.

Какая же ответственность предусмотрена за размещение отчета без документов о приемке товара?

В случае размещения Заказчиком отчета без прикрепления обязательного документа в соответствии с Постановлением Правительства №1093 от 28.11.2013 г. и ч. 10 ст. 94 Закона о контрактной системе, например документа об экспертизе или документа о приемке результатов поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги, Заказчик также может быть привлечен к административной ответственности по ч. 3 ст. 7.30 КоАП.

Еще одним весьма распространенным нарушением в сфере закупок является размещение отчета позже установленного законодательством о контрактной системе срока.

Согласно п. 3 Постановления 1093: «Отчет размещается заказчиком в единой системе в течение *7 рабочих дней ...*».

---

<sup>1</sup> Письмо Минэкономразвития России от 14.02.2014 № Д28и-128 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1093 «О порядке подготовки и размещения в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 49 (часть VII). Ст. 6436.

<sup>3</sup> На практике оплата заказчиком товара (работ, услуг) и подписание документа о приемке зачастую не совпадают во времени (например, когда в соответствии с условиями контракта оплата производится в определенный срок после приемки). В таких случаях отчет следует размещать в течение семи рабочих дней со дня совершения последнего из указанных действий. Данный вывод следует из Письма Минэкономразвития России от 29.07.2015 № Д28и-2214 // СПС «Консультант Плюс».

В случае размещения отчета в ЕИС с нарушением семидневного срока, на заказчика может быть возложена административная ответственность по ч. 1.3 ст. 7.30 КоАП.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что действующее российское право, регулирующее государственные закупки, характеризуется противоречивостью, неконкретностью и недостаточной эффективностью. Такое положение отчасти обусловлено тем, что происходящие в стране экономические преобразования, в частности становление контрактной системы, требуют всестороннего и эффективного правотворчества. В данном случае мы говорим не о простом совершенствовании действующего законодательства, а о разработке и внедрении абсолютно новых правовых принципов и юридических конструкций, которые будут соответствовать требованиям правового демократического государства и реальным условиям рыночной экономики.

Нарушения в области закупок для государственных и муниципальных нужд являются довольно серьезными, административная ответственность за них выражена в виде штрафа. Законодательство, которым устанавливаются все основные требования в области таких закупок, очень сложное и специфическое.

На сегодняшний день для государственных заказчиков, а в частности для конкретных должностных лиц, осуществляющих закупки, предусмотрено несколько видов ответственности: уголовная, административная, дисциплинарная и гражданско-правовая.

По данным Минэкономразвития России, типичным нарушением законодательства является отсутствие должного контроля в сфере закупок со стороны уполномоченных органов как федерального, так и регионального и муниципального уровней, что создает условия для различных правонарушений.

Список литературы:

1. Ханин С.В., Саберова М.Ш. Правовая культура как необходимое условие преодоления юридических коллизий в законодательстве о контрактной системе // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 551–554.
2. Гапанович А.В. Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок // Юрист. 2014. № 12. С. 16–20.
3. Саберова М.Ш. Дополнительное профессиональное образование как способ реализации принципа профессионализма заказчика по закону о контрактной системе // Современные подходы по организации и проведению дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих России: материалы научно-практической конференции. Н. Новгород, 2016. 254 с.

## КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ВЕНГРИИ В XIX ВЕКЕ

### CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF HUNGARY IN THE XIX CENTURY

**Стенькин Д.С.**, преподаватель кафедры государственного и административного права юридического факультета ФГБОУ ВО «МГУ им. Н.П. Огарёва»

#### Аннотация

Статья посвящена особенностям формирования конституционной мысли в Венгрии и становлению венгерского конституционализма в XIX веке. Автор уделяет особое внимание борьбе за самоопределение венгерской нации как катализатору Венгерской национальной революции 1848–1849 гг. и ключевому фактору Конституционного развития Венгрии эти годы.

#### Ключевые слова

Венгрия, Австро-Венгрия, либерализм, национализм, конституционализм.

#### Abstract

The article is devoted to the peculiarities of formation of constitutional thought in Hungary and the formation of the Hungarian constitutionalism in the XIX century. The author pays special attention to the struggle to self-determination of the Hungarian nation as a catalyst for the Hungarian national revolution of 1848–1849 and a basic factor in the development of the Hungarian Constitutional these years.

#### Key words

Hungary, Austria-Hungary, liberalism, nationalism, constitutionalism.

Известный российский юрист Г.Ф. Шершеневич в своё время отмечал, что начиная с середины XVII в. наступает новый этап борьбы за права человека: *«Теперь вопрос о свободе ставится так. Существующий общественный строй, как результат случайной комбинации исторических условий, признается неестественным. Проблема мысли состоит в отыскании того естественного порядка, от которого история отклонила человечество и к которому необходимо возвратиться ввиду полной неудовлетворительности сложившегося порядка»*<sup>1</sup>. Данный постулат был особо применим к Европе XIX века, не исключением из этого правила стала и Венгрия. По сравнению с западными странами, в Венгрии отсутствовали такие важные права, как свобода мысли, слова и печати, а политика в Венгрии полностью зависела от привилегированной аристократии.

В 30-е годы XIX в Венгрии разворачивается такой немаловажный этап конституционного развития Венгрии как *«Движение за реформы»*. Данный этап традиционно связывают с именем Иштвана Сеченьи (венг. – Gróf Széchenyi István). Он считал, что дворянство должно сконцентрировать свои усилия на экономическом, социальном и культурном развитии, в т.ч. на развитии транспортной инфраструктуры<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Шершеневич Г.Ф. История философии права. 2-е изд. СПб., 1907. С. 383–384.

<sup>2</sup> См.: Széchenyi\_István // Wikipedia. URL: [https://hu.wikipedia.org/wiki/Széchenyi\\_István](https://hu.wikipedia.org/wiki/Széchenyi_István)

Именно в это время в стране принимаются законы об экспроприации, о шахтном деле, о товариществах с ограниченной ответственностью и ряд других нормативных актов<sup>1</sup>.

Чуть позднее в Венгрии формируется особая плеяда мыслителей, впечатлённых идеей Великой французской революции и находившихся под влиянием французских просветителей (Лайош Кошут, Лайош Батяни, Йозеф Этвёш, Шандор Петёфи и др.)<sup>2</sup>. Упомянутые мыслители стали ключевыми персонами в Венгерской национальной революции 1848–1849 гг. и внесли особый вклад в развитие венгерского Конституционализма.

Барона Йозеф Этвёш, который, наравне с Иштваном Сеченьи, является одним из известных реформаторов Венгрии, много размышлял об эмансипации евреев, о тюремной реформе; осуждал архаичную и отсталую феодальную систему Венгрии<sup>3</sup>. Йозеф Этвёш подчеркнул необходимость отмены привилегий дворянства, освобождения крестьян от крепостной зависимости, внедрения современных форм налогообложения (общего несения бремени налогообложения), кроме того, он предложил ввести свободу совести, прессы, и равенства перед законом<sup>4</sup>. Параллельно с ликвидацией феодальной институциональной системы Венгрии Этвёш предлагал демократическую реорганизацию феодальной иерархии<sup>5</sup>.

В 1848–1849 гг. в Венгрии произошла национальная революция под предводительством Лайоша Кошута, которая впоследствии была подавлена. Одну из ключевых ролей в событиях 1848–1849 гг. сыграл Шандор Петёфи. Совместно с Лайошем Кошутом он участвовал в разработке требований авангарда венгерской революционной демократии, переданных 13 марта 1848 г. австрийскому престолу и ставших впоследствии программой демократической революции («12 пунктов»)<sup>6</sup>.

Анализируя текст «12 пунктов» можно охарактеризовать его как манифест, имеющий конституционное значение.

---

ván.

<sup>1</sup> См.: Меркулова Т.А. Новый Основной закон Венгрии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3 (34). С. 71.

<sup>2</sup> См.: Domokos Kosáry. Kossuth Lajos a reformkorban. Budapest, 1946, Pp. 13–14.

<sup>3</sup> Éva Bóka. Hungarian Thinkers in Search of European Identity. Grotius: The Journal of the Institute of International Relations of the Corvinus University of Budapest, 2006. P. 6.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> György Litván. Magyar gondolat szabad gondolat. Budapest, Magvető. 1978. P. 246.

<sup>6</sup> Шандор Петёфи // Традиция. URL: [http://traditio-ru.org/wiki/Шандор\\_Петёфи](http://traditio-ru.org/wiki/Шандор_Петёфи) (дата обращения 03.04.2015 г.).

В «12 пунктах» провозглашались: 1) свобода печати и запрет цензуры; 2) учреждение ответственного министерства для Венгрии в городе Пешт; 3) созыв ежегодного Государственного Собрания в Пеште; 4) равноправие перед законом; 5) создание национальной гвардии; 6) всеобщее налогообложение; 7) ликвидация феодальных отношений; 8) создание суда присяжных, а также равного представительства; 9) создание Национального банка; 10) войско должно принести присягу конституции, а венгерские солдаты не должны быть отправлены за границу; 11) свобода для политических заключённых; 12) уния с Трансильванией, а также свобода, равенство и братство. Судя по всему, на содержании «12 пунктов» отразилось влияние «Декларации прав человека и гражданина», принятой Национальным собранием Франции в августе 1789 г., идеей французской просветительской философии и французской революции 1789–1794 гг.

Несмотря на то, что венгерская революция была подавлена, её влияние нельзя недооценивать. Во-первых, венгерская революция дала мощнейший толчок развитию национальной политико-правовой мысли. Деятели революции предвосхитили создание национального государства, основанного на европейских демократических принципах. Во-вторых, был достигнут компромисс между Австрией и Венгрией, а политика германизации Венгрии была остановлена. Австрийская империя была превращена в двуединое государство – Австро-Венгрию. В-третьих, в Венгрии были созданы собственные национальные государственные органы власти и сформировано национальное законодательство, обязательное для исполнения на территории Венгрии. Акты Австрийского законодательства на территории Венгрии не применялись. В-четвёртых, национальные меньшинства, проживающие на территории Венгрии, такие как румыны, словаки, хорваты, русины, чехи и др. получили право на самостоятельное развитие и использование национального языка. Иными словами, большинство программ, разработанных Йозефом Этвёшем и другими венгерскими мыслителями, были реализованы венгерскими правительствами Кошута и Батяни.

Во второй половине XIX века публичные правоотношения в Габсбургской империи, в том числе и на территории Венгерских земель, впервые стали регулироваться полноценными октроированными конституциями. События, происходившие в Австрийской Империи 1848–1849 г., безусловно, явились катализатором в этом процессе.

20 октября 1860 г. по указанию Императора Франца-Иосифа был опубликован особый указ «*Октябрьский диплом*»<sup>1</sup> (нем. – «*Oktoberdi-*

<sup>1</sup> Oktoberdiplom und Februarpatent: Verfassung mit Widerständen. URL: <https://www.par->

plom») о введении новой Конституции. Он содержал в себе положения новой конституции для государства в форме конституционной монархии. Согласно этому документу, Рейхсрат – Имперский (Государственный) Совет (нем. – «Reichsrat»), который, по сути, являлся узким кругом лиц, особо приближенных к императору и входивших в состав законосовещательного органа при императоре, превратился в представительское собрание. Членов Рейхсрата назначал лично император из числа кандидатов, избранных ландтагами отдельных земель. Однако полноценной законодательной властью Имперский Совет практически не обладал. Вопросы внешней политики и вооруженных сил относились к компетенции Императора. «Октябрьский диплом» являлся конституционным актом и представлял из себя особый компромисс между объединительными стремлениями немецкой и австрийской аристократии и федералистскими настроениями остальных народов<sup>1</sup>. Однако подобный компромисс не отвечал общим интересам немецко-говорящей части Австрийской империи, а также национальных элит. В результате негативного восприятия Октябрьского диплома он был преобразован в *Февральский патент* (нем. – «Februarpatent»)<sup>2</sup>, который был принят 26 февраля 1861 года<sup>3</sup>.

Новый октроированный акт носил выраженный централистский характер и выражал интересы в большей степени австрийской аристократии. Февральским патентом был трансформирован Рейхсрат. В его составе образовались две палаты:

– Верхняя (нем. – «*Heerenhaus*») – Палата господ. Её члены пожизненно назначались императором, и в её состав, как правило, входили члены правящей фамилии, иерархи Католической церкви, представители высшей аристократии и другие лица, особо удостоенные этой части в знак заслуг перед государством;

– Нижняя (нем. – «*Abgeordnetenhaus*») – Палата депутатов. Избиралась ландтагами Земель, входящих в состав империи, и включала

---

lament.gv.at/ PERK/HIS/MON/1860-61/index.shtml

<sup>1</sup> Текст Октябрьского диплома от 1860 г. На нем яз. / Österreichische Nationalbibliothek. URL: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?apm=0&aid=rgb&datum=18600004&zoom=2&seite=00000336&x=11&y=8>; Октябрьский диплом // Википедия. URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Октябрьский\\_диплом](http://ru.wikipedia.org/wiki/Октябрьский_диплом).

<sup>2</sup> Die Verfassung der österreichischen Monarchie, nebst zwei Beilagen. URL: <http://www.verfassungen.de/at/at-18/februarpatent61-i.htm>.

<sup>3</sup> Текст Октябрьского диплома от 1860 г. На нем яз. / Österreichische Nationalbibliothek. URL: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?apm=0&aid=rgb&datum=18600004&zoom=2&seite=00000336&x=11&y=8>; Октябрьский диплом // Википедия. URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Октябрьский\\_диплом](http://ru.wikipedia.org/wiki/Октябрьский_диплом).

в свой состав 343 депутата: 120 от Венгрии, 20 от Ломбардии-Венеции и 203 от других Имперских Земель.

Впервые парламент был наделён полноценными законодательными функциями. Кроме того, Февральский патент устанавливал особую избирательную систему: выборы в ландтаги проходили по четырём избирательным коллегиям (куриям). Это обеспечивало преимущества для зажиточных землевладельцев и крупной буржуазии, в основном – австрийской. Жесткий имущественный ценз сильно ограничивал круг избирателей. Именно поэтому подавляющее большинство трудящихся жителей города и деревни так и не получило избирательных прав.

Государственное устройство, установленное Февральским патентом, встретило резкую критику в Венгрии и Галиции как излишне централистское. После принятия Февральского патента Венгерский сейм, избранный на основе новой Конституции, большинством своих голосов отказался послать представителей от Венгерского королевства в Рейхсрат. 21 августа 1861 г. сейм был распущен, и в Венгрии было введено осадное положение. Следуя примеру Венгрии, не приняли участия в выборах австрийского Рейхсрата Представительные Собрания Венеции, Трансильвании и Хорватии. Из Рейхсрата вышли чешские, а затем и польские депутаты.

Было очевидно, что Австрийская модель централизации власти провалилась. Осознав это, австрийские правящие круги были вынуждены возвратиться к идее соглашения с венгерской элитой. Австрийская правящая элита была вынуждена принять программу, выдвинутую венграми. В феврале 1867 г. было заключено Австро-венгерское соглашение (*нем.* – «*Ausgleich*»; *венг.* – «*Kiegyezés*»), и уже в мае этого года было утверждено Рейхсратом.

В 1867 году Австрия в союзе с Венгрией образует Австро-Венгерскую Империю и принимает Конституцию Австро-Венгрии (Австро-венгерское соглашение), к тексту которого прилагались пять имперских законов<sup>1</sup>:

1) Закон от 21 декабря 1867 года, изменяющий Основной Закон от 26 февраля 1861 года об имперском представительстве;

2) Основной государственный закон от 21 декабря 1867 года об общих правах граждан королевств и земель, представленных в Рейсрате;

3) Основной государственный закон от 21 декабря 1867 года об учреждении Имперского Суда;

---

<sup>1</sup> Кровельщикова В.В., Митюков М.А. Об имперском Суде в Австро-Венгрии как конституционном суде (по страницам не переведенной в России книги г. Еллинека «Конституционный Суд Австрии», Вена, 1885. 70 с.) // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 5 (23). С. 19.

4) Основной государственный закон от 21 декабря 1867 года о судебной власти;

5) Основной государственный закон от 21 декабря 1867 года об осуществлении правительственной и исполнительной власти.

Однако не все указанные выше законы действовали на территории Венгрии. К примеру, в соответствии с Основным государственным законом от 21 декабря 1867 года об учреждении Имперского Суда, для рассмотрения споров о компетенции и разрешения вопросов публичного права в Австрии был создан Имперский Суд. Однако его компетенция распространялась лишь на «австрийскую» часть Австро-Венгерской империи, которая включала в себя земли, представленные в Рейсхрате (Богемия, Далмация, Галиция, Нижняя Австрия, Верхняя Австрия, Зальцбург, Штирия, Каринтия, Крайна, Буковина, Моравия, Силезия, Тироль с Форарльсбергом, Герц, Градиска, Истрия и город Триест)<sup>1</sup>.

Австро-венгерское соглашение породило дуалистическую монархию Австро-Венгрии, закрепило общие принципы управления каждой из двух частей государства, а Государственное Собрание Венгрии (*венг.* – «*Országgyűlés*») в полной мере стало законодательной властью с правом принятия обязательных для исполнения в венгерской части государства законов. Представляет определённый интерес тот факт, что вопреки политическим изменениям венгерского государства, которые происходят с 1867 года по настоящее время, Государственное Собрание Венгрии сохранило своё изначальное название в неизменном виде.

В соответствии с Основным государственным законом от 21 декабря 1867 года «Об общих правах граждан королевств и земель, представленных в Рейсрате», в обеих частях государства были провозглашены демократические права и свободы (свобода совести, слова, собраний, союзов и петиций), равенство всех граждан перед законом и судом, свобода передвижения и выбора места жительства, неприкосновенность частной собственности и тайна переписки. Правительства Австрии и Венгрии стали ответственными перед соответствующими парламентами<sup>2</sup>. Император же по-прежнему сохранял за собой право предварительного одобрения законопроектов, лично назначал глав правительств и общих министров, а также оставался верховным главнокомандующим единой австро-венгерской армии.

В соответствии с Австро-венгерским соглашением 1867 г., были созданы основные институты верховенства права и принят ряда

---

<sup>1</sup> Там же. С. 19–20.

<sup>2</sup> Австро-венгерское соглашение. URL: [http://ru.science.wikia.com/wiki/Австро-венгерское\\_соглашение](http://ru.science.wikia.com/wiki/Австро-венгерское_соглашение).

законов, регулировавших важнейшие общественные отношения той эпохи. К примеру, венгерским правительством Дюлы Андраши (*венг. – Andrassy Gyula*) во главе с министром юстиции Больдизаром Хорват (*венг. – Horvát Boldizsár*) был реализован новый принцип государственного управления с разделением судебной власти. В акте № IV. tc. от 1869 года «Об осуществлении судебной власти» провозглашался принцип независимости Судебной власти в Венгрии. В соответствии с данным актом, судья должен был обладать высшим юридическим образованием, успешно сдать квалификационный экзамен<sup>1</sup>. Судьи не могли занимать должности в Парламенте страны, правительстве, не могли заниматься нотариальной деятельностью и осуществлять деятельность практикующих юристов, не могли заниматься преподавательской либо церковной деятельностью, не могли получать благодарности, пожертвования либо иные выплаты, кроме тех, которые в установленном порядке выплачиваются за профессиональную деятельность судьи<sup>2</sup>. Судья прекращал свои полномочия по достижении 70-летнего возраста<sup>3</sup>. Прокуратура выделялась из системы судебной власти и формировалась как самостоятельный орган государственной власти Венгрии<sup>4</sup>.

Последняя треть XIX века в Венгрии была связана с бурной кодификацией законодательства. Среди всеобъемлющего массива венгерского законодательства появились кодексы, которые существенно модернизировали соответствующую область права<sup>5</sup>. К примеру, в 1875 г. принимается Торговый кодекс Венгрии<sup>6</sup>, в 1878 году принимается венгерский кодекс «Об уголовных преступлениях и иных правонарушениях»<sup>7</sup>, а в 1896 г. – «Уголовно-процессуальный кодекс»<sup>8</sup>.

Венгерское законодательство было вполне прогрессивным. К примеру, в соответствии с законом № XLIII от 1895 «О свободе

<sup>1</sup> § 7 Акта № IV. tc. от 1869 года «Об осуществлении судебной власти». URL: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=5384>.

<sup>2</sup> Там же. § 8–10.

<sup>3</sup> Там же. § 17.

<sup>4</sup> Акт № XXXIII tc. от 1871 г. «Об управлении Королевской прокуратуре». URL: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=5499>.

<sup>5</sup> См.: A modern jog alapjai [Electronic resource]. URL: <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/92.html>.

<sup>6</sup> Акт XXXVII. tc. от 1875 г. «Торговое право». URL: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=5692>.

<sup>7</sup> Акт V от 1878 г. «Кодекс об уголовных преступлениях и иных правонарушениях». URL: <http://1000ev.hu/index.php?a=3&param=5799>.

<sup>8</sup> Акт № XXXIII tc. от 1896 г. «Уголовно-процессуальный кодекс». URL: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=6650>.

вероисповедания», каждому гарантировалась свобода вероисповедания любой религии или убеждений, которые могут ограничиваться лишь в целях защиты интересов государства, морали и нравственности. Согласно этому закону, *никто не может быть ограничен в праве на осуществление религиозных обрядов или своих религиозных убеждений вследствие произвола*<sup>1</sup>. Данное прогрессивное положение идёт вразрез с предыдущей концепцией, которая долгое время имела место в венгерской правовой традиции и которая брала своё начало ещё с 1548 г., которая определяла, что каждый должен исповедовать исключительно католическую либо лютеранскую веру<sup>2</sup>.

В соответствии с Законом Венгрии № XXIV от 1868 года, право на получение школьного образования широко обеспечивается государством, органами местного самоуправления и рядом религиозных конфессий. Для этой цели было создано множество церковно-приходских школ. На нижних ступенях образования практически весь массив занимали именно церковно-приходские образовательные учреждения. Чуть позднее Законом № XVII от 1890 года было определено количество школ, которые финансировались из государственного бюджета: 82% школ страны относились к религиозным, 12% – к муниципальной собственности и лишь 5% школ принадлежали государству. Следует отметить, что всеобщее начальное образование в Венгрии появится лишь в 1908 году.

В Венгерском королевстве с 1867 по 1918 г. использовалось три официальных языка. Помимо венгерского в Фиумеи (нынешняя Риека) был в ходу итальянский язык, а в Хорватии и Славонии – хорватский<sup>3</sup>. Территорию простиравшегося до Адриатического моря Венгерского королевства, вплоть до 1918 года, принято называть «*Исторической Венгрией*» либо «*Великой Венгрией*»<sup>4</sup>. Именно поэтому венгерские конституционалисты называют действующую в ту эпоху октроированную конституцию вместе с совокупностью законодательных актов – «*исторической конституцией Венгрии*».

Исследование процесса становления и развития конституционализма в Венгрии позволяет заключить, что его содержательными

---

<sup>1</sup> § 1 Закона XLIII от 1895 «О свободе вероисповедания». URL: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=6605>

<sup>2</sup> A modern jog alapjai [Electronic resource]. URL : // <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/92.html>.

<sup>3</sup> Переименование Венгерской Республики в Венгрию // Портал о Венгрии. URL: <http://vengriainfo.ru/index.php?id=515>.

<sup>4</sup> Там же.

компонентами являются: 1) государствообразующие (конституционные) идеи, развиваемые на различных этапах государственного строительства; 2) конституционные проекты, не получившие своего завершения в принятых конституционных актах; 3) конституционные акты и конституции, принятые в различные периоды государственности; 4) институты государственной власти, функционирование которых существенно повлияло на формирование конституционных основ Венгерского государства.

Предпосылки развития конституционализма в Венгрии сложились в 30-х гг. XIX в., когда в венгерском обществе формируется идея национального самоопределения и начинается борьба за личные и экономические права; «Движение за реформы» и национальная революция 1848–1849 гг. способствовали мощному развитию политических и правовых идей, концепций и проектов, направленных на создание национального государства, ликвидацию феодальных привилегий, утверждения равноправия перед законом.

Национальная освободительная революция, несмотря на её подавление Австрийской империей, явилась мощным катализатором процесса формирования на территории Венгрии органов государственной власти на основе «октроированных» конституционных актов и основных законов Императора Франца Иосифа. Особую роль в конституционном процессе Венгрии стало играть Государственное Собрание как представительное собрание населения венгерской части Австро-Венгерской империи.

Список литературы:

1. Кровельщикова В.В., Митюков М.А. Об имперском Суде в Австро-Венгрии как конституционном суде (по страницам не переведенной в России книги г. Еллинека «Конституционный Суд Австрии», Вена, 1885. 70 с.) // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 5 (23). С. 19–24 .
2. Меркулова Т.А. Новый Основной закон Венгрии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 3 (34). С. 70–77.
3. Октябрьский диплом // Википедия. URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Октябрьский\\_диплом](http://ru.wikipedia.org/wiki/Октябрьский_диплом).
4. Шандор Петёфи // Традиция. URL: [http://traditio-ru.org/wiki/Шандор\\_Петёфи](http://traditio-ru.org/wiki/Шандор_Петёфи).
5. Переименование Венгерской Республики в Венгрию // Портал о Венгрии. URL: <http://vengriainfo.ru/index.php?id=515>.
6. Шершеневич Г.Ф. История философии права. 2-е изд. СПб., 1907. 588 с.
7. A modern jog alapjai [Electronic resource]. URL: <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/92.html>.
8. Bóka E. Hungarian Thinkers in Search of European Identity // Grotius : The Journal of the Institute of International Relations of the Corvinus University of Budapest. 2006.

- 104 p. [Electronic resource]. URL : [http://www.Grotius.hu/doc/pub/DJUNCB/eva\\_boka\\_hungarian\\_thinkers\\_eu\\_identity.pdf](http://www.Grotius.hu/doc/pub/DJUNCB/eva_boka_hungarian_thinkers_eu_identity.pdf)
9. Die Verfassung der Österreichischen Monarchie, nebst zwei Beilagen. URL: <http://www.verfassungen.de/at/at-18/februarpatent61-i.htm>.
  10. Domokos Kosáry. Kossuth Lajos a reformkorban. Budapest, 1946. 395 p.
  11. György Litván. Magyar gondolat szabad gondolat. Budapest, 1978. 163 p.
  12. Oktoberdiplom und Februarpatent: Verfassung mit Widerständen. URL: <https://www.parlament.gv.at/ PERK/HIS/MON/1860-61/index.shtml>
  13. Széchenyi\_István // Wikipedia. URL: [https://hu.wikipedia.org/wiki/Széchenyi\\_István](https://hu.wikipedia.org/wiki/Széchenyi_István).

## **МИГРАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА: ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СМЫСЛ**

### **MIGRATION FUNCTION OF THE MODERN STATE: THE STATE- LEGAL MEANING**

**Шитова Н.Б.**, старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

#### **Аннотация**

В статье приведены результаты анализа правовых и доктринальных основ миграционной деятельности в РФ. Предпринимается попытка определить в качестве самостоятельной миграционную функцию государства. Автор обосновывает вывод о необходимости дальнейшего развития миграционного направления государственной деятельности в РФ.

#### **Ключевые слова**

Миграционная политика, иностранный гражданин, правовое регулирование, трудовой мигрант.

#### **Abstract**

The article contains results of the analysis of legal and doctrinal foundations of migration activities in the Russian Federation. Attempts to define the independent migration function of the state. The author substantiates the conclusion about the need of further development of the migration directions of state activities in the Russian Federation.

#### **Keywords**

migration policy, foreign citizen, legal regulation, labor migrant.

Миграция – это объективно существующая реальность, поскольку миграционные процессы представляют собой не что иное, как постоянный стимулятор развития общества, усилитель скорости формирования или исчезновения народов и культур.

На данный момент нет оснований полагать, что интенсивность внешних миграционных процессов будет снижаться. Развитые страны вынуждены решать вопросы, связанные с управлением возрастающими миграционными потоками, определением числа мигрантов, необходимых государству, критериев их отбора; вопросы, связанные

с подготовкой экономической и социальной систем к приему мигрантов. Принимающие государства должны четко представлять, какие последствия будет иметь рост числа трудовых мигрантов для национального рынка труда, для внутренней и внешней безопасности. На государства возлагается еще одна обязанность – поиск решений проблемы нелегальной миграции, борьба с ее причинами и последствиями. Однако можно с уверенностью сказать, что регулирование миграционных процессов – это забота не только одного государства. Миграционный вопрос постепенно перерастает в разряд наднациональных проблем и, в первую очередь, должен решаться на международном уровне. В условиях глобального мира миграционная деятельность государства содержит «внешнеполитический, международный и, соответственно, стратегически миграционный аспект наряду с внутривнутриполитическим содержанием»<sup>1</sup>.

При постоянстве миграции в жизни любого государства, оно не всегда стремилось к контролю миграционных процессов. С развитием государственности проблемы, возникающие в связи с неурегулированностью миграции, начали становиться объектом государственного воздействия. Главной целью являлся контроль перемещений, связанных с переменой места жительства и работы.

Миграция, как любой процесс, имеет свои причины. Мировая практика подтверждает, что миграционный процесс активизируется, когда появляются факторы, стимулирующие отток населения, а также когда создаются привлекательные условия в регионе приёма мигрантов. Кроме того, и сам мигрант должен обладать необходимыми характеристиками, чтобы благополучно устроиться на новом месте. Речь идёт о личных качествах, социальных и профессиональных компетенциях, небольшом финансовом заделе, который позволит мигранту осуществить перемещение. Экономические, культурные, политические контакты также являются условиями, благоприятствующими переселению. Безусловно, внутренние и внешние факторы, а также системные взаимосвязи между ними имеют сложный характер, что непосредственно оказывает влияние на дальнейшее развитие миграционных процессов. При этом можно утверждать, что процессы миграции упорядочены и подчиняются определённым законам. Стоит подробнее остановиться на некоторых из них.

По мнению Ю.В. Сорокиной, среди важнейших причин, побуждающих человека искать новое место для жизни, находятся

---

<sup>1</sup> Леонидова Т.И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Миграционное право. 2007. № 1. С. 22–28.

*геополитические, политические и экономические* причины. Миграции людей могут быть обусловлены, например, присоединением новых территорий, освоением ранее не заселённых территорий. Кроме того, спровоцировать миграцию могут экологическая обстановка в стране исхода мигранта, природные катаклизмы, число которых по прогнозам учёных в ближайшем будущем будет возрастать. К политическим причинам, катализирующим процесс миграции, относят, как правило, смену общественного или политического строя государства, курса внешней или внутренней, в том числе миграционной, политики государства. Экономические причины можно расценивать как следствие политических. Например, общий уровень занятости населения в стране исхода, а также политика притеснения национальных меньшинств вызывают трудности с трудоустройством, кроме того, низкий уровень доходов провоцируют отток кадров в другие страны<sup>1</sup>.

Некоторые учёные придерживаются мнения, что не выталкивающие факторы (низкий доход и т. п.) являются основными. Стремление мигранта попасть на работу в определённую страну обусловлено прежде всего привлекательностью данного государства (например, явная потребность в иностранной рабочей силе при отсутствии таковой в стране исхода мигранта)<sup>2</sup>.

Если политические причины побуждают население осуществлять вынужденную миграцию, то при участии экономических катализаторов миграция носит добровольный характер. В последнее время возрастает число мигрантов, преследующих цель не столько сменить место жительства, сколько получить хорошо оплачиваемую работу. В таком контексте экономические причины миграции выходят на первый план.

В РФ одним из вопросов, обсуждаемых общественностью, является вопрос трудовой миграции – территориального перемещения лица с целью трудоустройства (временного или постоянного). Нет единства во мнениях относительно полезности трудовой миграции для успешного социально-экономического развития государства.

Одни считают, что трудовая миграция исключительно негативно влияет на страну. Основной довод в этой позиции таков, что Россия

---

<sup>1</sup> Сорокина Ю.В. Миграция населения: правовое регулирование и социальные реалии // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сборник статей / под ред. д.ю.н., проф., академика РАЕН и ПАНИ, засл. деятеля науки РФ В.М. Баранова. Н. Новгород, 2004. С. 411.

<sup>2</sup> Блинова М.С. Социология миграции: история становления и перспективы развития: учебное пособие. М., 2009. С. 77.

не заинтересована в трудовых мигрантах, а использование их труда приводит к оттоку денежных средств из страны, стимулирует преступность. Поэтому главный акцент в концепции миграционной политики должен ставиться на ужесточении контроля на приграничных территориях, выявлении фактов незаконного проникновения иностранцев на территорию РФ.

Другие поддерживают идею обреченности России на привлечение внешних трудовых ресурсов, поскольку численность и квалификация российских кадров не способна удовлетворить потребности интенсивно развивающейся экономики. Данная точка зрения является крайностью по отношению к предыдущей, поскольку предусматривает обеспечение свободы передвижения рабочей силы, трудоустройства при отсутствии всякого учета культурных и социальных проблем, ликвидация которых в дальнейшем может обойтись государству дороже, чем приобретение дешевых рабочих рук<sup>1</sup>.

Не впадая в обе крайности, можно определить промежуточную позицию. Трудовая миграция может оказать положительный эффект, поскольку мигранты выступают источником компенсации естественной убыли населения России в трудоспособной возрастной группе. При использовании мигрантов в качестве дополнительной силы, «структурные соображения не менее важны, чем количественные: мигранты занимают пустующие ниши социальной пирамиды»<sup>2</sup>. Занимая, как правило, низкооплачиваемые непрестижные должности, мигранты обеспечивают возможность коренному населению страны подняться по социальной лестнице. Но не стоит забывать о возможности отрицательного влияния миграции. Так, при сочетании определенных условий трудовая миграция может превратиться в «источник серьезной угрозы безопасности государства. Речь идет о криминальных, социальных, этноконфессиональных, социокультурных последствиях въезда и пребывания в стране внешних мигрантов»<sup>3</sup>. В такой ситуации для России крайне важно четко определить потребность в привлеченных трудовых ресурсах и соотнести ее с возможностью обеспечения экономической и политической безопасности страны. Российская Федерация

---

<sup>1</sup> Рязанцев С.В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. М., 2007. С. 67–69.

<sup>2</sup> Червоненко В.Ф. Круглый стол по проблеме интеграции мигрантов // Миграционное право. 2007. № 4. С. 10.

<sup>3</sup> См.: Болдырев С.И. Роль процессов трудовой миграции, иммиграции, расселения и эмиграции в обеспечении экономической, демографической и миграционной безопасности России // Миграционное право. 2009. № 1. С. 9–13.

определила для себя курс дальнейшего развития – модернизация экономики. При реализации поставленной цели представляется возможным использовать несколько методов: как привлечение внешних трудовых ресурсов, так и повышение эффективности производительного процесса за счет использования новых технологий.

Концепцию регулирования трудовой миграции нужно рассматривать в контексте общей стратегии развития государства, главной целью которого является благополучие его граждан. Поэтому трудовую миграцию как объективную реальность нужно *использовать* на благо государству и обществу.

Чтобы трудовая миграция оказывала преимущественно положительный эффект, создается правовая база и государственные органы, ответственные за регулирование миграционной сферы<sup>1</sup>, предполагаемым итогом работы которых должно быть эффективное управление миграционными потоками.

Российская Федерация, провозглашая себя социальным государством, взяла на себя обязательство обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека. Особый интерес в рамках реализации идеи социального государства представляют данные, характеризующие именно миграционную деятельность государства, поскольку рынок труда, уровень безработицы и трудовая миграция – это «существенные параметры, демонстрирующие достигнутый уровень социально-экономического развития и позволяющие сопоставить его с критериями, отвечающими функциям, присущим социальному государству»<sup>2</sup>.

К *миграционной деятельности Российского государства* можно относиться по-разному. Однако сформировалось два основных подхода. Согласно первому из них, Российская Федерация была практически

---

<sup>1</sup> Относительно недавно основным среди таких органов являлась Федеральная миграционная служба РФ. Но она была упразднена Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.04.2016), Собрание законодательства РФ. 11.04.2016. № 15. Ст. 2071.

Правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции были переданы Главному управлению по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

<sup>2</sup> Подшибякина Н.Д., Прохоров А.А. О состоянии занятости и трудовой миграции населения в странах СНГ в 2003 году // Социальное государство Российской Федерации: состояние и правовое развитие. Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации ФС РФ. 2004. № 15 (235). С. 36.

всегда закрыта для лиц, желающих выехать за рубеж, и для лиц, стремящихся въехать в Россию. Другой подход исходит из идеи о постоянстве существования миграционной деятельности государства. Это означает, что миграционная деятельность после развала СССР лишь обострилась, а не возникла. Такое положение дел обосновывается многонациональным характером государства и наличием трудностей преодоления национальных барьеров<sup>1</sup>. Развал Советского государства поспособствовал возникновению новых потоков мигрантов. В настоящее время все постсоветские государства вынуждены осуществлять регулирование миграционных вопросов. Для РФ стала особо актуальной проблема внешней трудовой миграции. При этом часто не Россия является пунктом назначения. Так, нелегальные и транзитные мигранты из стран дальнего зарубежья предполагают через территорию РФ переместиться в европейские государства и осесть там. Важной чертой современной миграционной ситуации является то, что Россия (а также другие постсоветские государства) не имеет действенного механизма решения проблем, связанных с усиливающейся миграцией.

Данный механизм, создание которого является первостепенной задачей, должен отвечать запросам общества и государства, а именно обеспечивать социально-политическую стабильность, гарантировать помощь незащищенным слоям населения, обеспечивать конкурентоспособность государства на международной арене в условиях глобализирующегося мира и неравного распределения трудовых ресурсов, обеспечить интеграцию мигрантов в национальное сообщество<sup>2</sup>.

Для выполнения этих «сверхзадач» нужно определить основные направления миграционной деятельности государства.

По мнению Л.А. Морозовой<sup>3</sup>, при реализации миграционной деятельности государство имеет *четыре* главных *направления*. В рамках первого направления осуществляется деятельность в сфере составления прогнозов изменения миграционной ситуации в государстве и в отдельных субъектах, а также определение направления миграционной

---

<sup>1</sup> Морозова Л.А. Миграционная деятельность современного Российского государства (общеправовые вопросы) // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей / Под ред. д.ю.н., проф., академика РАЕН и ПАНИ, засл. деятеля науки РФ В.М. Баранова. Н. Новгород, 2004. С. 317.

<sup>2</sup> Тихонова Н.Е. Оптимальная социальная политика: ожидания россиян // Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы. Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 6 (294). С. 27–28.

<sup>3</sup> Морозова Л.А. Указ. соч. С. 321.

политики РФ. При реализации этого направления должны разрабатываться прогнозы внешней и внутренней миграции, формироваться единая база данных в области миграции, проводиться научные исследования.

Составление и осуществление миграционных программ образуют второе направление миграционной деятельности. Сюда можно отнести подготовку миграционных программ на различных уровнях (региональном, государственном, межгосударственном), выработку концепций развития регионов и федерации с учетом миграционной активности российских граждан и иностранцев, распределение финансовых средств на решение проблем, связанных с миграцией, и контроль целевого использования выделенных средств и т. д.

Отдельное направление образуют реализация миграционного контроля, проверка соблюдения законодательства в сфере правового положения иностранных граждан, в том числе режима осуществления ими трудовой деятельности. В рамках данного направления осуществляются превентивные мероприятия, направленные на недопущение незаконной трудовой миграции, роста преступности с участием мигрантов и т. д.

Защита прав мигрантов определяет четвертое направление миграционной деятельности. Государство берет на себя обязательство обеспечить право каждого на достойную жизнь. Прежде всего речь идет о государственных гарантиях реализации прав вынужденных мигрантов и беженцев. Однако на этих двух категориях лиц перечень субъектов, кому государство предлагает защиту, не заканчивается.

Кроме вышеназванных необходимо обозначить еще одно важное направление государственной деятельности в сфере миграции, это межгосударственное сотрудничество по вопросам миграции, которое может проявляться, например, в участии государства в разработке международных соглашений, регламентирующих трудовую миграцию.

Описание направлений деятельности государства в сфере миграции показывает, насколько разнообразна исследуемая сфера. Этот вывод подтверждает необходимость участия в управлении миграционными процессами не только уполномоченного органа власти, но и других государственных органов и общественных организаций, чья деятельность в той или иной мере касается миграционной сферы.

Объем задач, стоящих перед государством в сфере миграции, содержание и телеология миграционной деятельности заставляет задуматься о выделении ее в *самостоятельную* функцию государства. Однако это спорный вопрос.

Традиционно под функцией государства понимают основное направление государственной деятельности. При этом деятельность

должна воплощать на практике социальное назначение государства. «Социальное назначение государства» трактуется в науке по-разному. Не вызывает сомнений, что цель государства – служить обществу, человеку, создавать благоприятные условия для его существования и развития. Если в государстве нарушаются неотъемлемые права и свободы человека, то о реализации государством своего социального назначения говорить не приходится.

Миграционная функция, как и все другие функции, характеризуется государственно-властным характером, по способу осуществления является управленческой, соотносится с социальным предназначением государства – призвана осуществлять защиту ущемленных в правах людей. Миграционная деятельность актуализировалась вследствие усилившихся потоков мигрантов, то есть спровоцирована объективными реалиями современной общемировой ситуации. Эти основания позволяют сделать вывод о формировании самостоятельной миграционной функции государства<sup>1</sup>.

Кроме того, уяснение смысла и содержания разносторонней государственной деятельности в экономике (трудовая миграция), в демографии (социальная политика), в социальной сфере (вынужденная миграция) и т. п. подтверждает самостоятельность миграционной функции.

По мнению Т.И. Леонидовой, «наличие миграционной функции – это объективное направление деятельности государства и общества, заданное условиями его существования»<sup>2</sup>. С данным утверждением невозможно не согласиться.

Однако понятие «функция государства» подразумевает воздействие государства на множественную сферу отношений. Несмотря на то, что миграция проявляется в различных видах общественных отношений, нельзя не отметить ее специфичность. При этом она, как и некоторые другие функции государства, направлена на решение социальных задач.

Поскольку миграционная деятельность государства вызвана возросшей интенсивностью миграционных потоков и, как уже было указано, сама миграция вызывается политическими, экономическими и геополитическими причинами, прогнозирование метаморфозы которых является трудновыполнимой задачей, то самостоятельность миграционной функции будет зависеть от указанных факторов. Логичнее рассматривать миграционную функцию в рамках реализации более глобальной, социальной, функции при решении государственных задач в определенной сфере – сфере миграции. Можно предполагать, что в рамках

<sup>1</sup> Морозова Л.А. Указ. соч. С. 323–324.

<sup>2</sup> См.: Леонидова Т.И. Указ. соч.

общей функции защиты прав и свобод человека будет осуществляться и защита прав мигрантов как слабо защищаемой категории лиц.

В заключение важно отметить, что возрастание интенсивности миграционных потоков предопределяет особый интерес государства к вопросам регулирования миграции. Миграционная деятельность государства охватывает огромный спектр отношений, что дает основание выделять самостоятельную миграционную функцию.

Сама миграция и ее масштабы (а, соответственно, и объем сферы, подлежащей урегулированию) вызывается политическими, экономическими и геополитическими причинами, которые способны к кардинальному изменению. Самостоятельность миграционной функции будет зависеть от указанных факторов. Предлагается рассматривать миграционную функцию в рамках общей социальной функции государства.

Однако признание или отрицание самостоятельности миграционной функции не влияет на наличие гуманитарной составляющей миграционной деятельности государства. Так, одной из основных целей государства в контексте глобального мира и главенства идеи о правах человека является защита прав мигранта. Проблемы в сфере миграции (например, нелегальная миграция) лишь подтверждают необходимость обратить особое внимание на состояние практически полной незащищенности мигрантов. Данные обстоятельства должны быть учтены при формировании миграционной политики Российского государства в будущем.

Список литературы:

1. Блинова М.С. Социология миграции: история становления и перспективы развития: учебное пособие. М., 2009. 192 с.
2. Леонидова Т.И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Миграционное право. 2007. №1. С. 22–28.
3. Морозова Л.А. Миграционная деятельность современного Российского государства (общеправовые вопросы) // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей / Под ред. д.ю.н., проф., академика РАЕН и ПАНИ, засл. деятеля науки РФ В.М. Баранова. Н. Новгород, 2004. С. 317–326.
4. Подшибякина Н.Д., Прохоров А.А. О состоянии занятости и трудовой миграции населения в странах СНГ в 2003 году // Социальное государство Российской Федерации: состояние и правовое развитие. Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации ФС РФ. 2004. № 15 (235). С. 35–44.
5. Рязанцев С.В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. М., 2007. 576 с.
6. Сорокина Ю.В. Миграция населения: правовое регулирование и социальные реалии // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной

- России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей / Под ред. д.ю.н., проф., академика РАЕН и ПАНИ, засл. деятеля науки РФ В.М. Баранова. Н. Новгород, 2004. С. 410–424.
7. Тихонова Н.Е. Оптимальная социальная политика: ожидания россиян. // Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы. Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Apparата Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 6 (294). С. 24–34.
  8. Болдырев С.И. Роль процессов трудовой миграции, иммиграции, расселения и эмиграции в обеспечении экономической, демографической и миграционной безопасности России // Миграционное право. 2009. № 1. С. 9–13.
  9. Червоненко В.Ф. Круглый стол по проблеме интеграции мигрантов // Миграционное право. 2007. № 4. С. 10.

## **ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В ТОРГОВОМ ОБСЛУЖИВАНИИ В РОССИИ И КИТАЕ**

### **PROSPECTS FOR DEVELOPMENT OF RUSSIAN AND CHINESE CONSUMER PROTECTION LEGISLATION IN COMMERCIAL SERVICE**

**Логинова А.С.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Дубровская А.В.**, студент 4 курса факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

#### Аннотация

Статья посвящена изучению законодательства в сфере защиты прав потребителей в России и Китае. В статье проводится сравнительный анализ законодательства двух стран, выявляются перспективы и тенденции развития законодательства России и Китая в сфере защиты прав потребителей.

#### Ключевые слова

Права потребителей, потребительский рынок, торговое обслуживание, проблемы в сфере защиты прав потребителей.

#### Abstract

This article is devoted to the study of Russian and Chinese consumer protection legislation. The article presents a comparative legal analysis of consumer protection legislation of both countries. The article identifies prospects and development trends of the Russian and Chinese legislation in the sphere of consumer protection.

#### Keywords

Consumers' rights, consumer market, trading service, problems of consumer protection.

Защита прав потребителей является одной из важнейших сфер взаимодействия власти и народа. В настоящий момент налаживание социально-экономического сотрудничества между Россией и Китаем

находится в ряду наиболее приоритетных направлений политики государств. Особое внимание при этом следует уделить совершенствованию механизма правового регулирования законодательства о защите прав потребителей в сфере торгового обслуживания.

В России все отношения в сфере защиты прав потребителей регулируются Гражданским кодексом<sup>1</sup>, а также Законом РФ «О защите прав потребителя» и другими принимаемыми в соответствии с ними правовыми актами. Закон РФ «О защите прав потребителей»<sup>2</sup> был принят и введен в действие в 1992 году. Он состоит из 46 статей, преамбулы и четырех разделов. В преамбуле даны определения используемых в законе понятий. В первой главе определена структура законодательства о защите прав потребителей и закреплены права потребителя.

Действующее законодательство Китая о защите прав граждан-потребителей в торговом обслуживании представлено Общими положениями гражданского права и Законом КНР «О защите прав и интересов потребителей», принятом на VIII созыве Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей 31 октября 1993 года<sup>3</sup>. Закон вступил в силу 1 января 1994 года. Закон содержит восемь глав, включающих 55 статей, в нем отсутствует преамбула, не раскрываются основные понятия. Первая глава состоит из общих положений, в которых отражена концепция государства в данной области общественных отношений. В том числе речь идет о том, что государство выступает гарантом соблюдения прав и интересов граждан-потребителей в сфере торгового обслуживания. Согласно 5 статье Закона КНР «О защите прав и интересов потребителей» государство принимает меры, гарантирующие действенность прав потребителя, поощряет и поддерживает инициативу организаций и отдельных граждан по контролю за соблюдением прав и интересов потребителей.

Законом РФ «О защите прав потребителей» и Законом КНР «О защите прав и интересов потребителей» предусмотрена необходимость государственного контроля и надзора за соблюдением законов и других нормативных правовых актов, регламентирующих отношения

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 20.02.1996 № 14-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.06.2016).

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.06.2016).

<sup>2</sup> Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

<sup>3</sup> Law of the People's Republic of China on the Protection of Consumer Rights and Interests. URL: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/cn/cn174en.pdf> (дата обращения: 20.06.2016).

в сфере защиты прав граждан-потребителей в торговом обслуживании. На практике единая комплексная система норм обеспечения контроля и надзора отсутствует.

Масштабы и эффективность государственного контроля и надзора не соответствуют масштабам нарушений прав граждан-потребителей. Государство, снижая свое надзорное присутствие в рыночных отношениях, не обеспечивает должного исполнения судебных решений в пользу потребителей.

Снижается уровень ответственности за нарушения прав потребителей. Если в Китае установлена уголовная ответственность за изготовление, сбыт поддельных и некачественных товаров, то в Российской Федерации уголовная ответственность за обман потребителя вовсе отменена. Административная ответственность несравнима с выгодой от нарушения, что, однозначно, стимулирует продавцов, изготовителей и исполнителей на совершение новых более тяжких нарушений.

На основании вышеизложенного считаем целесообразным усилить публично-правовой аспект обеспечения прав и законных интересов российских и китайских граждан-потребителей, дополнив норму об установлении административной ответственности за нарушение прав граждан-потребителей в торговом обслуживании в сторону ее увеличения.

Одной из проблем, встречающихся на практике, является судебная волокита. Она характерна и для России, и для Китая. Огромное количество дел рассматривается с нарушением процессуальных сроков, отведенных законодательством на их рассмотрение. Дела о защите прав потребителей в некоторых случаях рассматриваются годами. В условиях такого «судопроизводства» и российские, и китайские граждане-потребители теряют веру в возможность добиться вынесения решения.

Итак, возможность отложения рассмотрения дела, предусмотренная гражданским процессуальным законодательством России и Китая нередко приводит к невозможности реализации права граждан на судебную защиту.

Основными причинами нарушения процессуальных сроков считаются недостатки и упущения в деятельности судов, которые, прежде всего, связаны с низким уровнем организации судебного процесса, исполнительской дисциплины, а также незначительным контролем со стороны председателей соответствующих судов. Подобного рода организация судебного процесса и неответственное отношение к исполнению своих должностных и судебных обязанностей со стороны некоторых судей и сотрудников аппарата часто становятся причинами волокиты.

Поверхностное рассмотрение некоторых дел по первой инстанции часто приводит к значительному увеличению сроков принятия

окончательного решения по делу, а не только к отмене решений в апелляционном, кассационном и надзорном порядке. Такие факторы, как неудовлетворительное материально-техническое оснащение судов, оказывают такое же негативное воздействие на сроки рассмотрения судебных дел.

Кроме загруженности судов, сложившаяся ситуация объясняется у потребителей, обратившихся в суд, недостаточностью информации о своих контрагентах, а также необходимостью сбора новых доказательств по делу и выяснения дополнительных обстоятельств. На примере деятельности арбитражных судов можно убедиться, что с проблемой, описанной выше, можно успешно бороться. Большинство дел в арбитражных судах Китая и России завершаются принятием окончательного судебного акта в установленный срок. Поэтому в целях устранения судебной волокиты предлагаем упростить процедуру гражданского судопроизводства по делам о защите прав потребителей, когда нет спорных моментов в требованиях потребителя и отсутствует необходимость собирания дополнительных доказательств. Считаем рациональным выделить подобные дела в особое производство. При этом необходимо закрепить в качестве максимального срока рассмотрения дел данного вида период времени равный двум месяцам.

Для развития и расширения общественного движения в защиту прав граждан-потребителей в торговом обслуживании и в сфере применения процедуры медиации, полагаем необходимым предусмотреть положения о медиации в Законе РФ «О защите прав потребителей». Законом КНР «О защите прав и интересов потребителей» процедура медиации предусмотрена, тем не менее граждане обращаются к ней неохотно ввиду отсутствия возможности ее эффективной реализации. Таким образом, в России введение положений о применении процедуры медиации в сфере защиты прав потребителей и осуществление ее эффективной реализации в Китае сократит объемы работы в судах, которые серьезно в настоящий момент превышают допустимые, а также улучшит качество судопроизводства.

Важной составляющей механизма судебной защиты прав потребителей является правовое просвещение потребителей. Оно закреплено в статье 3 Закона РФ «О защите прав потребителей» и статье 13 Закона КНР «О защите прав и интересов потребителей». При помощи информирования граждан об их правах в торговом обслуживании, вариантах и методах защиты нарушенных прав потребителей, включения определенных требований в образовательные стандарты, установленные государством, а также в различные профессиональные программы обучения реализуется право граждан-потребителей на просвещение. Статья 13

Закона КНР «О защите прав и интересов потребителей» закрепляет обязанность китайских потребителей «усердно овладевать знаниями и навыками использования товаров и услуг для правильного использования товаров и повышения сознательной самозащиты своих прав».

Полагаем, что проведение различных тематических семинаров, уроков для школьников, лекций для студентов, конференций для профессоров и студентов, опубликование информационных материалов будет способствовать просвещению потребителей. Положительно на уровне осведомленности граждан отразится включение дисциплины «Защита прав граждан-потребителей в торговом обслуживании» в образовательные программы.

Информирование неопределенного круга потребителей не только о положительных результатах исхода спора, но и об отрицательных результатах будет способствовать повышению уровню правовой культуры потребителей. Эта информация будет полезна и другим субъектам потребительских отношений, таким как продавцы, исполнители и изготовители. Проблема просвещения субъектов потребительских отношений довольно актуальна, так как если продавцы, исполнители и изготовители в целом осведомлены о своих правах, то потребитель зачастую имеет поверхностное представление и в случае нарушения его прав не знает, куда ему обратиться с тем или иным вопросом. Информирование потребителей об их правах должно быть не только законодательно закреплено, но и успешно реализовываться на практике. Грамотная подача информации потребителям об их правах и обязанностях укрепит хозяйственные отношения на потребительском рынке и будет способствовать более четкому толкованию правовых норм законодательства при его применении на практике.

Следует отметить возрастающую роль общественных объединений потребителей при защите их прав. В соответствии со статьей 45 Закона РФ «О защите прав потребителей» и статьей 12 Закона КНР «О защите прав и интересов потребителей» потребители пользуются правом на создание общественных объединений потребителей для защиты своих прав и законных интересов.

Положения статьи 45 Закона РФ «О защите прав потребителей» и статьи 12 Закона КНР «О защите прав и интересов потребителей» сводят право общественных объединений потребителей непосредственно к выявлению нарушений прав потребителей, установлению фактов, которые свидетельствуют только о несоблюдении законодательства в сфере защиты прав граждан-потребителей в торговом обслуживании.

Принимая во внимание важность функций, которые выполняют общественные объединения потребителей, нельзя не обратить внимания

на негативное влияние, которое оказывает деятельность некоторых организаций. Единственная цель таких организаций заключается лишь в получении дохода с предпринимателей, а не в защите прав граждан. Деятельность данных организаций полностью дискредитирует сущность общественного контроля качества продукции и оказываемых услуг.

Закон РФ «О защите прав потребителей» и Закон КНР «О защите прав и интересов потребителей» не устанавливают порядок и сроки проведения проверок общественными объединениями потребителей в отношении прав потребителей и правил торгового, бытового и других разновидностей обслуживания потребителей, что чревато злоупотреблением. Ввиду этого считаем целесообразным внести изменения и дополнения, которые регламентировали бы деятельность общественных объединений при организации и проведении подобных проверок. Внесение вышеуказанных изменений окажет положительное влияние на обеспечение прав и законных интересов как добросовестных общественных объединений потребителей, так и субъектов предпринимательской деятельности.

С целью совершенствования законодательства в сфере защиты прав граждан-потребителей в торговом обслуживании необходимо закрепить в Законе РФ «О защите прав потребителей» и Законе КНР «О защите прав и интересов потребителей» обязанность участников правоотношений соблюдать требования добросовестности, разумности и справедливости в отношении друг друга. А также установить ответственность за нарушение этих требований в случае их несоблюдения. При этом ответственность должна быть не декларативная, а реальная, которая смогла бы обеспечить добросовестное исполнение норм законодательства в сфере защиты прав граждан-потребителей в торговом обслуживании продавцами, исполнителями и изготовителями.

Периодически в Закон РФ «О защите прав потребителей» и Закон КНР «О защите прав и интересов потребителей» вносятся определенные поправки. Все изменения, которые неоднократно вносились в анализируемые законы, прежде всего были связаны с изменениями, которые происходили на определенном этапе в общественных отношениях. Законодательство не стоит на месте, а периодически изменяется и этот факт говорит о том, что законодательство востребовано.

Практика по применению законодательства в сфере защиты прав граждан-потребителей в торговом обслуживании, которая сложилась за многие годы существования такого законодательства, свидетельствует о том, что рассматриваемые в работе законы действительно позволяют обеспечить защиту прав потребителей. Каждые 3–4 года возникает необходимость внесения серьезных изменений в вышеназванные законы,

что диктуется объективной необходимостью, которая складывается на потребительском рынке. Изменения, которые вносятся в законы, призваны восполнять возникающие в ходе правоприменения пробелы.

В настоящий момент думается целесообразным внесение в Закон РФ «О защите прав потребителей» и Закон КНР «О защите прав и интересов потребителей» изменений, касающихся ответственности за правонарушения в сфере защиты прав граждан-потребителей в торговом обслуживании, а именно увеличение ответственности за нарушения.

В качестве одной из важнейших мер, направленных на совершенствование механизма защиты прав потребителей в России, следует указать на законодательное закрепление применения процедуры медиации при защите прав потребителей. Внедрение данной процедуры будет также способствовать широкому развитию общественного движения в защиту прав потребителей, усилению роли общественных организаций, которые смогут законодательно применять медиацию как один из механизмов защиты прав потребителей.

## **К ВОПРОСУ О СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ И ЮРИСДИКЦИИ ЛОРДОВ ВАЛЛИЙСКОЙ МАРКИ**

### **ON THE ISSUE OF JUDICIAL AUTHORITY AND JURISDICTION OF LORDS OF THE MARCHER LORDS**

**Лошкарева М.Е.**, заведующая кафедрой теории и истории права и государства Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат исторических наук, доцент

**Долкова Е.А.**, студент 4 курса (бакалавриат) факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

#### Аннотация

Статья посвящена анализу судебной власти лордов Валлийской Марки, а также исследованию общих черт и различий судебных систем данного региона. Особое внимание уделено вопросу влияния английского общего права и валлийских установлений на судопроизводство в землях Валлийской Марки.

#### Ключевые слова

Валлийская Марка, лорды Марки, Обычай Марки, судебная власть, судебная система, юрисдикция.

#### Abstract

The article is devoted to the analysis of the judicial power of the marcher lords. Authors investigate common features and peculiarities of the court systems in the different lordships of the March of Wales. Special attention is drawn to the influence of the English common law and Welsh law on the judicial procedure in the lordships of the March.

#### Keywords

The March of Wales, Marcher lords, the law of the March, judicial power, the judicial system, jurisdiction.

Валлийская Марка как пограничная военно-административная область на западной границе Англии была создана после завоевания Английского Королевства Вильгельмом I в 1066 г. После создания Валлийской Марки произошло разделение территории Уэльса на три части: Исконный Уэльс (находившийся под властью валлийских династий), Коронный Уэльс (земли, принадлежавшие английской короне) и земли Марки, которые стали управляться англо-нормандскими лордами<sup>1</sup>.

Графства Валлийской Марки находились под управлением англо-нормандских лордов, являвшихся держателями земли от Короны и обладавших более широким кругом свобод и привилегий по сравнению с остальными баронами Английского королевства, в том числе в сфере права и отправления правосудия<sup>2</sup>. Кроме того, отмечается особый характер таких прав и свобод лордов Марки, которые обладали ими *sui generis* и «правили так, будто они были королями и юстициариями в своих владениях»<sup>3</sup>.

На территории Валлийской Марки действовал Обычай Марки – совокупность обычаев и прецедентов, представлявших собой синтез валлийских, английских и нормандских правовых установлений<sup>4</sup>. При этом указанные правовые положения никогда не являлись *jus scriptum* и могли различаться в отдельных владениях Марки, что позволяет сделать вывод о правовом партикуляризме Обычая Марки, отразившемся также на формировании судебных систем графств Марки.

Валлийский исследователь Р. Дэвис условно выделяет четыре основные области Валлийской Марки в период ее окончательного формирования. Первая группа графств на юго-востоке Уэльса до Говера представляет собой земли, где англо-нормандские лорды обладали всей полнотой власти, обеспеченной активной колонизацией территории (Хаверфорд, Уистон, Пембрук и южный Говер). Вторая зона – от Суонси до Чипстоу – была менее стабильна, так как владения лордов находились на отдельных равнинных территориях, в то время как горные районы продолжали управляться валлийскими кланами, обремененными зачастую лишь номинальными повинностями в пользу лордов Марки. Подобное сосуществование порождало достаточно частые военные конфликты в этой области. В третьей зоне – землях на север от Брекона до Монтгомери – англо-нормандские лорды во второй половине XI в. достигли

---

<sup>1</sup> Кобрин К.Р. Политический XI век в Уэльсе (1039-1100) // Средние века. 2007. Вып. 68(1). С. 102.

<sup>2</sup> Le Patourel J. The Norman Empire. Oxford, 1976. P. 63.

<sup>3</sup> Davies R.R. Kings, Lords and Liberties in the March of Wales, 1066–1272 // Transactions of the Royal Historical Society. Fifth Series. 1979. Vol. 29. P. 42.

<sup>4</sup> Merrick R. A book of Glamorganshire's antiquities, 1578 / publ. by sir T. Phillippis. 1825. P. 49.

определенных успехов, однако данные земли были неплодородны и, как следствие, непривлекательны для англо-нормандских переселенцев, что позволило на определенное время местным, исконным правителям удерживать свои позиции. Последующее строительство замков обеспечило установление господства лордов Марки в этом регионе, но их положение не являлось стабильным. Похожее расположение сил было характерно для четвертой зоны – в землях от Монтгомери до Честера<sup>1</sup>.

В данном исследовании представляется необходимым обращение именно к графствам на юго-востоке Марки, где положение лордов представляется наиболее устойчивым, и система управления которыми в целом отражает ситуацию в графствах Марки.

Общим для всех владений Валлийской Марки являлось то, что на её территории не действовали указы короля (*writs*), правонарушения на землях лордов Марки не входили в юрисдикцию королевских судов, а также во владениях лордов Марки не могли осуществлять деятельность английские должностные лица<sup>2</sup>. Лорды Валлийской Марки наделались всей полнотой судебной власти: к примеру, Эдуард IV при выделении Раглана, который прежде было частью графства Монмут и Аск, как независимого владения лорда для Уильяма Герберта в 1465 году жаловал ему «все королевские суды и иную юрисдикцию, власть и полномочия, как во всех иных королевских графствах Уэльса или в во владениях лордов Марки со всеми взысканиями, штрафами, доходами от деятельности стюардов в Раглане, с правом выездных сессий судов «вынести и разрешить» (*commissions of oyer and terminer*), с печатью для комиссий, указов (*writs*) и предписаний, и власть отправлять правосудие, организуя сессии разъездных судей (*euge*) и иные сессии и суды, и они должны получать имущество преступников, беглецов и объявленных вне закона, выморочное и конфискованное имущество, как Король может осуществлять все эти полномочия <...> или как иной лорд в любом другом королевском графстве Уэльса»<sup>3</sup>. Такими же правами, безусловно, были наделены и все иные лорды Валлийской Марки<sup>4</sup>.

Главным должностным лицом во владениях лорда Марки, в зависимости от графства, являлся стюард, сенешаль или шериф. Указы отправлялись от имени лорда и с его печатью; все преступления на территории владений лорда совершались против мира графства. При этом отсутствовала возможность апелляции и пересмотра решения

<sup>1</sup> Davies R.R. *The Age of Conquest: Wales 1063–1415*. N.Y., 2006. P. 272–274.

<sup>2</sup> See: Davies R.R. *The Age of Conquest: Wales 1063–1415*. N.Y., 2006. P. 286.

<sup>3</sup> *Calendar of the Patent Rolls, 1461–1467*. L., 1897. P. 425–426.

<sup>4</sup> Otway-Ruthven A.J. *The Constitutional Position of the Great Lordships of South Wales* // *Transactions of the Royal Historical Society*. 1958. Vol. 8. P. 7.

в королевском суде – высшей судебной и апелляционной инстанцией являлся суд совета графства на протяжении всего периода существования графств Валлийской Марки<sup>1</sup>. В то же время, человек, совершивший тяжкое преступление, имел возможность договориться с лордом Марки о замене штрафом смертной казни. Более того, в некоторых графствах община могла заплатить лорду Марки сумму, примерно равную взимаемым штрафам при проведении выездной сессии суда, в этом случае лорд Марки мог отменить проведение сессии. Данные выплаты, безусловно, составляли весомую статью в доходах лордов Марки, однако не способствовали отправлению правосудия и пресечению правонарушений на территории владения. Как следствие, возникали прецеденты, когда люди стремились вынести рассмотрение дела за пределы графства в королевский суд<sup>2</sup>.

Создание подобной системы судопроизводства не представлялось возможным в иных марках Английского Королевства: к примеру, в англо-ирландских владениях, в отличие от Валлийской Марки, действовал королевский указ об ошибке (*writ of error*), что означало возможность обжаловать решение суда графства в королевском суде<sup>3</sup> и необходимость соблюдения и применения лордом и его судами положений английского общего права<sup>4</sup>.

При этом суды земель Марки могли иметь определенные отличия в зависимости от статуса владения – не все земли лордов представляли собой графства (*shires*), к примеру, как Пембрук<sup>5</sup>, Говер или Гламорган, где суд графства определялся как «*curia comitatus*», в то время как суд Брекона именовался «*curia*». При этом высшее должностное лицо в указанных южных графствах Марки именовалось *viccomes* или «шериф»<sup>6</sup>. В некоторых графствах Марки могли одновременно существовать суды, в которых применялись валлийские установления, и суды, использовавшие положения английского права. В качестве одной из причин формирования подобной судебной и правовой системы, нехарактерной для других областей, захваченных в ходе нормандского

<sup>1</sup> Davies R.R. *The Age of Conquest: Wales 1063–1415*. N.Y., 2006. P. 283

<sup>2</sup> Волкова Е.С. *Англия и Уэльс в XIV веке: дисс. ... канд. истор. наук. М., 2001. С. 91–92.*

<sup>3</sup> Altschul M. *A Baronial Family: The Clares 1217–1314*. Baltimore, 1983. P. 283.

<sup>4</sup> Otway-Ruthven A.J. *The Constitutional Position of the Great Lordships of South Wales // Transactions of the Royal Historical Society. 1958. Vol. 8. P. 11.*

<sup>5</sup> В 1130-е годы Пембрук уже является графством, в 1138 году он был наделен статусом палатината. See: *The Collected Papers of Thomas Frederick Tout*. Manchester, 1934. Vol. 2. P. 5.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

завоевания, можно выделить время создания графств Валлийской Марки, когда общее право ещё не сформировалось и существование множества различных местных обычаев выглядело нормальным и приемлемым для данного общества<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что графства Марки, которые из «земель войны» постепенно становились «землями мира», требовали особого подхода к организации системы управления и судебной системы. Лорды Марки придерживались позиции, согласно которой валлийское население графств эффективнее управляется валлийскими должностными лицами, а также предусматривали возможность ведения судопроизводства по валлийским установлениям. В то время как Хритланский статут 1284 г. ввел в действие английское уголовное право на территории Исконного Уэльса, оставив в силе лишь положения валлийского гражданского права, на территории Марки сохранилось применение указанных отмененных норм<sup>2</sup>. Так, в различных землях Валлийской Марки судами по-прежнему применялся *galanas* – по валлийскому праву компенсация, выплачиваемая преступником роду убитого<sup>3</sup>.

Таким образом, лорды Марки обладали всей полнотой судебной власти и контролировали все виды судов в пределах своих владений: центральные и местные, суды в поместьях и в городских округах, независимо от того, кем были стороны спора – валлийцами или англичанами. Исключением служило рассмотрение дел, которые относились к юрисдикции церковных судов и рассматривались по каноническому праву<sup>4</sup>. Как отмечает Р. Дэвис, примером абсолютной полноты судебной власти лорда может служить судебный процесс между аббатством Маргам и местным валлийским правителем из Афана на западе Гламоргана в 1247 г., который был начат изданием указа «о новом захвате» (*novel disseisin*)<sup>5</sup> от имени Ричарда, графа Глостера, лорда Гламоргана. В итоге дело было рассмотрено судом графства в Кардиффе, который вынес окончательное решение. Иными словами, судебный процесс был инициирован лордом Марки с использованием института английского

<sup>1</sup> Otway-Ruthven A.J. The Constitutional Position of the Great Lordships of South Wales // Transactions of the Royal Historical Society. 1958. Vol. 8. P. 14.

<sup>2</sup> Davies R. R. The Law of the March // Welsh History Review. 1970. Vol. 5. № 1. P. 17–19.

<sup>3</sup> Lieberman M. The Medieval March of Wales: The Creation and Perception of a Frontier, 1066–1283. Cambridge, 2010. P. 204.

<sup>4</sup> Davies R.R., Jenkins G.H. From Medieval to Modern Wales: Historical Essays in Honour of Kenneth O. Morgan and Ralph A. Griffiths. Cardiff, 2004. P. 69.

<sup>5</sup> Указ о возвращении истцу насильственно захваченного земельного владения и о рассмотрении данного дела в суде. See: Sutherland D.W. The Assize of Novel Disseisin. Oxford, 1973. 235 p.

общего права, проведен и завершен под его же контролем в суде графства Марки<sup>1</sup>.

Данный пример демонстрирует также усилившееся влияние общего права на Обычай Марки в XIII в. и заимствование, в том числе судебной системой Марки, английских правовых институтов<sup>2</sup>. Лорды Марки являлись держателями земель от Английской Короны, их стюарды, сенешали и иные должностные лица свободно владели практикой английских судов – как следствие, большинство судебных процессов в графствах Валлийской Марки по самым распространенным видам дел (например, по взысканию долга) напоминали по процедуре рассмотрение дел в английских судах<sup>3</sup>. Кроме того, использование указа *novel disseisin* как в английских, так и в валлийских судах Марки стало примером появления эквивалентного валлийского юридического термина *swyn newydd-ddifeddiant* – обычно процесс заимствования происходил в обратном порядке<sup>4</sup>.

Можно выделить всего два случая, когда юрисдикция королевского суда распространялась на владения Марки: споры относительно владений между лордами и вопросы, касающиеся права представлять и выдвигать кандидатов на вакантные должности церковных иерархов (*advowson*). Второе исключение имеет несколько объяснений. Во-первых, епископы сами являлись держателями земли от Короны и, следовательно, имели равный статус с лордами Марки. Во-вторых, система приходов достаточно поздно сформировалась в Уэльсе, в том числе и в валлийских землях, ставших владениями Марки, следовательно, контроль за назначением церковных иерархов не мог стать одним из полномочий, «унаследованных» лордами Марки от валлийских правителей в результате захвата и присоединения валлийских земель. В качестве подтверждения данного исключения из юрисдикции лордов Марки можно привести судебный процесс, когда Роджер Мортимер подал жалобу на графа Херефорда, издавшего указ *quare impedit*<sup>5</sup> против него в своем собственном суде во владении Брекеню. В обращении Мортимера отмечалось, что «иски относительно замещения вакантной

---

<sup>1</sup> Davies R.R. *The Age of Conquest: Wales 1063–1415*. N.Y., 2006. P. 283

<sup>2</sup> Holden B. *Lords of the Central Marches: English Aristocracy and Frontier Society, 1087–1265*. Oxford, 2008. P. 228.

<sup>3</sup> Davies R.R. *The Law of the March // Welsh History Review*. 1970. Vol. 5. № 1. P. 12.

<sup>4</sup> Trotter D.A. *Multilingualism in Later Medieval Britain*. Woodbridge, 2000. P. 15.

<sup>5</sup> Указ *quare impedit* — частный случай указа о последнем представлении на приход, направлялся против того, кто препятствовал законно назначенному на приход священнику вступить в должность.

церковной должности не были ни во времена предков короля, ни во времена предков семьи Бохун или иных лордов Марки, в ведении лордов Марки, только суд Короля и его предков <...> может рассматривать и выносить решения по данным спорам»<sup>1</sup>.

Фрагментарность Валлийской Марки и существование отдельных судебных систем в пределах различных графств послужили причиной для применения особых процедур в ходе рассмотрения судебного дела. Так, широкое распространение получил заимствованный валлийский обычай *arddel* (англ. «*avowry*» – «признание»), по которому лорд Марки мог за определенную плату принять под свою юрисдикцию человека, формально не являющегося держателем земли в графстве данного лорда<sup>2</sup>. В то же время, пользуясь процедурой отречения (*disclaimer*) человек мог в ходе судебного процесса отречься от владения лорда Марки – как следствие, рассмотрение дела завершалось, так как суд лорда этого графства утрачивал юрисдикцию над данным лицом<sup>3</sup>. Ещё одной процедурой, характерной для разрешения споров в землях Валлийской Марки, являлись «дни Марки», во время которых разрешались споры между графствами Марки, и впоследствии рассматривались судебные дела, когда сторонами спора были жители разных графств. Встречи делегаций графств, обычно возглавляемых стюардами или иными должностными лицами лорда Марки, происходили на границе владений. Во время дней Марки также разрешались спорные процессуальные вопросы, по итогам которых составлялись соглашения (*cydfodau*) между графствами<sup>4</sup>. Проведение дней Марки также способствовало появлению такого института, как «письмо Марки» – лорд одного графства направлял в другое владение Марки письмо с просьбой перенести судебное разбирательство на период дней Марки, так как обвиняемый являлся его подданным.

В то же время особенностью правового статуса Марки является возможность разрешения споров между лордами Марки не только через судебное разбирательство и достижение соглашений мирным

---

<sup>1</sup> Otway-Ruthven A.J. The Constitutional Position of the Great Lordships of South Wales // Transactions of the Royal Historical Society. 1958. Vol. 8. P. 11.

<sup>2</sup> Ellis S.G., Maginn C. The Making of the British Isles: The State of Britain and Ireland, 1450–1660. N.Y., 2014. P. 73; Jones S.R., Smith. J.T. The houses of Breconshire // Brycheiniog. 1968–1969. Vol. 13. P. 13.

<sup>3</sup> Davies R.R. The Law of the March // Welsh History Review. 1970. Vol. 5. № 1. P. 2; Волкова Е.С. Англия и Уэльс в XIV веке: дисс. ... канд. истор. наук. М., 2001. С. 95–96.

<sup>4</sup> Davies R.R. The Age of Conquest: Wales 1063–1415. N.Y., 2006. P. 285–286; Волкова Е.С. Англия и Уэльс в XIV веке: дисс. ... канд. истор. наук. М., 2001. С. 96–97.

путем, но путем ведения частных войн. Причем для объявления войны разрешение короля не требовалось – так же, как и для ведения военных действий на территории валлийских земель. Это право, связанное именно с военным назначением Валлийской Марки при её формировании, было признано королевской властью – лорды графств могли разрешать споры *viribus armatis et vexillis explicatis*<sup>1</sup>. Однако, после завоевания Уэльса в 1282–1283 гг. Эдуард I совершил попытку продемонстрировать возросшую силу королевской власти и сузить привилегии лордов Марки. При этом следует отметить, что значение графств Валлийской Марки как плацдарма для завоевания Исконного Уэльса было утрачено после издания Хритланского статута в 1284 г.

В 1290 г. появился прецедент, когда королевская власть вмешалась в тяжбу между лордами Марки, несмотря на существование признанного порядка разрешения подобных споров по Обычаю Марки. Спор возник между графом Херефордом и графом Глостером, зятем короля Эдуарда I, относительно права быть сюзереном епископства Лландаф и управлять им в период *sede vacante*<sup>2</sup>, при этом имелись и обоюдные территориальные претензии. Для разрешения возникших разногласий граф Глостер в период отсутствия короля в стране – Эдуард I находился в Гаскони – воспользовался правом лорда Марки разрешить спор путем ведения частной войны. Следует отметить, что граф Глостер обладал более выгодной позицией в отличие от графа Херефорда, который одновременно вел спор с другим лордом Марки, Джоном Гиффордом, относительно территориальных притязаний<sup>3</sup>.

В январе 1290 г. король приказал лордам прекратить междоусобицу – данное указание было выполнено лордом Херефорда, в то время как граф Глостер продолжил военные действия и трижды – в феврале, июне и ноябре – напал на владения Херефорда. Понимая, что по Обычаю Марки король не обладает полномочиями для разрешения подобных споров, Эдуард I созвал новый суд в Бреконе, который в составе представителей соседних графств Марки должен был разрешить спор между графом Глостером и графом Херефордом<sup>4</sup>. Однако данная попытка не увенчалась успехом: граф Глостер не явился в суд, а лорды Марки, созванные для разрешения дела, отказались приносить клятву

---

<sup>1</sup> Nelson L.H. *The Normans in South Wales, 1070–1171*. Austin, 1966. P. 154; *The concordances and discordes or differences that were between a County Palatine in England and a Lordship Marcher in Wales in old times* // *Baronia de Kemeys*. L., 1862. P. 41–42.

<sup>2</sup> Период «вакантного престола», когда не назначен новый глава епархии.

<sup>3</sup> Prestwich M. *Edward I*. LA., 1988. P. 349.

<sup>4</sup> Tout T.F. *A History of England, 1216–1377*. N.Y., 1969. P. 174.

принимать участие в процессе на основании того, что это нарушает их особые привилегии и свободы. В итоге Эдуард I разрешил данный спор лично, при участии совета архиепископов, епископов, лордов и баронов, в суде Абергавенни и приговорил обоих лордов к тюремному заключению и конфискации владений<sup>1</sup>.

Данный прецедент показывает, что в условиях, когда необходимость защищать интересы Английской Короны в Исконном Уэльсе отпала, права и привилегии лордов Валлийской Марки, их полнота власти, в том числе судебной, стали анахронизмом. Однако, несмотря на попытки короля оказать давление на лордов Марки и сузить их юрисдикцию, они вернули свои позиции при Эдуарде II и сохраняли привилегии практически в полном объеме до правления Генриха VIII и принятия Act of Union 1535–1536 гг.<sup>2</sup>.

Список литературы:

1. Волкова Е.С. Англия и Уэльс в XIV веке: дисс. ... канд. истор. наук. М., 2001.
2. Кобрин К.Р. Политический XI век в Уэльсе (1039–1100) // Средние века. 2007. Вып. 68(1). С. 101–128.
3. Altschul M. A Baronial Family: The Clares 1217–1314. Baltimore, 1983.
4. Calendar of the Patent Rolls, 1461–1467. L., 1897.
5. Davies R.R. The Law of the March // Welsh History Review. 1970. Vol. 5. № 1. P. 1–30.
6. Davies R.R. Kings, Lords and Liberties in the March of Wales, 1066–1272 // Transactions of the Royal Historical Society. Fifth Series. 1979. Vol. 29. P. 41–61.
7. Davies R.R. The Age of Conquest: Wales 1063–1415. N.Y., 2006.
8. Davies R.R., Jenkins G.H. From Medieval to Modern Wales: Historical Essays in Honour of Kenneth O. Morgan and Ralph A. Griffiths. Cardiff, 2004.
9. Ellis S.G., Maginn C. The Making of the British Isles: The State of Britain and Ireland, 1450–1660. N.Y., 2014.
10. Holden B. Lords of the Central Marches: English Aristocracy and Frontier Society, 1087–1265. Oxford, 2008.
11. Jones S.R., Smith. J.T. The houses of Breconshire // Brycheiniog. 1968–1969. Vol. 13. P. 1–85.
12. Le Patourel J. The Norman Empire. Oxford, 1976.
13. Lieberman M. The Medieval March of Wales: The Creation and Perception of a Frontier, 1066–1283. Cambridge, 2010.
14. Merrick R. A book of Glamorganshire's antiquities, 1578 / publ. by sir T. Phillipps. 1825.
15. Morris J.E. The Welsh Wars of Edward I. Oxford, 1901.
16. Nelson L.H. The Normans in South Wales, 1070–1171. Austin, 1966.

---

<sup>1</sup> See: Morris J. E. The Welsh Wars of Edward I. Oxford: Clarendon Press, 1901. P. 229–239.

<sup>2</sup> The Statutes of Wales // Coll. and arr. by I. Bowen. L., 1908.

17. Otway-Ruthven A.J. The Constitutional Position of the Great Lordships of South Wales // Transactions of the Royal Historical Society. 1958. Vol. 8. P. 1–20.
18. Prestwich M. Edward I. L.A., 1988.
19. Sutherland D.W. The Assize of Novel Disseisin. Oxford, 1973.
20. The Collected Papers of Thomas Frederick Tout. Manchester, 1934. Vol. 2.
21. The Statutes of Wales // Coll. and arr. by I. Bowen. L., 1908.
22. Tout T.F. A History of England, 1216–1377. N.Y., 1969.

## **ЗНАЧЕНИЕ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ В ПОНИМАНИИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ НАРОДА И ВЛАСТИ В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ**

## **THE VALUE OF GEOPOLITICAL FACTORS IN UNDERSTANDING THE RELATIONSHIP OF THE PEOPLE AND THE AUTHORITIES IN THE RUSSIAN STATE**

**Назарова П.А.**, студентка 2 курса (бакалавриат) факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Сочнев Ю.В.**, доцент кафедры теории и истории права и государства Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат исторических наук, доцент

### Аннотация

Взаимоотношения российского народа и власти весьма специфичны и не всегда понятны постороннему наблюдателю. Секрет их своеобразия во многом кроется в исторических особенностях развития Российского государства, возникших под сильным влиянием геополитических факторов, исследованию которых посвящена данная статья.

### Ключевые слова

Народ, власть, геополитика России, природно-климатические факторы.

### Annotation

Relations between the Russian people and the authorities are very specific and are not always clear to an outside observer. The secret of their identity largely lies in the historical features of the development of the Russian state that emerged under the strong influence of geopolitical factors, which are the subject of this article.

### Keywords

People, power, geopolitics of Russia, climatic factors.

В последние десятилетия в России, как и в целом в современном мире, геополитика становится всё более злободневной темой. В глобальном плане географический ландшафт, хоть и не напрямую, но оказывает значительное воздействие на развитие взаимоотношений между народом и государственной властью, что заслуживает особого внимания, ведь отношение россиян к власти в значительной мере отличается от западноевропейских взглядов. Особенно заметны такие

особенности социально-политического развития российского общества при обращении к богатейшей истории нашего государства.

Как известно, Восточно-Европейская равнина, где происходило расселение славян, не имеет естественных заградительных барьеров, что неизбежно вело к незащищённости от недоброжелательных соседей. В средневековый период развития Русского государства особую опасность для него представляли многочисленные кочевники: хазары, печенеги, торки, половцы. Соседство с этими воинственными племенами вело к тому, что одни нападения сменяли другие, а зарождающемуся Древнерусскому государству необходимо было давать отпор нападавшим, что, разумеется, требовало больших военных и людских ресурсов. Консолидировать их в нужном объёме в условиях традиционного общества было возможно лишь при наличии сильной централизованной власти Великого князя. Показателен факт, что отражение наступления кочевников в XII в. сняло острую необходимость в едином государстве – это дало толчок к процессу обособления феодальных земель и княжеств, и первыми откололись те, которым половцы никогда не угрожали (речь идёт о Новгороде и Пскове)<sup>1</sup>.

Последовавшее в XIII в. ордынское нашествие не только не уничтожило институт княжеской власти на Руси, но и, более того, способствовало его укреплению, сделав ещё более авторитетным. Опустошённая завоеванием русская земля была превращена в золотоордынский улус, и власть татарского хана как бы покрывала собой княжескую власть, не отменяя и не заменяя её при этом. В новых условиях власть князя обеспечивалась авторитетом «татарского царя», что только способствовало её укреплению<sup>2</sup>. В отличие от Западной Европы, где объединение страны и усиление монархии сопровождалось подавлением феодалов, на Руси наблюдалась обратная ситуация, что было характерно для стран Востока<sup>3</sup>. Отсюда можно сделать вывод, что в дальнейшем царская власть в России не была слепо перенята из Византии – возникновение нового государственно-властного института в русском государстве уже было подготовлено соответствующим историческим опытом.

---

<sup>1</sup> Каргалов В.В. Внешнеполитические факторы развития Феодальной Руси. Феодальная Русь и кочевники М., 1967. С.34–35.

<sup>2</sup> Бобров М.С. Татаро-монголы и государственное геополитическое состояние Киевской Руси: к постановке проблемы // Наука и современность. 2015. № 39. С. 22.

<sup>3</sup> Попов Г.Г. Влияние тюрко-монгольского фактора на институциональную трансформацию Северо-восточной Руси // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2009. № 1. С. 79.

Помочь понять обстановку, царившую в средневековой России, помогают записки иностранных путешественников. Так, англичанин Джильс Флетчер удивлённо описывал своей королеве «форму государства тиранического, без истинного познания о Боге, без письменных законов, без общего правосудия, <...> которому источником служат <...> правительственные власти, имеющие сами крайнюю нужду в законе для того, чтобы обуздать их собственную несправедливость». Из этого видно, что российская действительность того времени разительно отличалась от западноевропейской, вызывая искреннее недоумение стороннего наблюдателя. Образ правления, сложившийся в российском государстве, был схож с образом правления в восточных странах, о чём также упоминает Дж. Флетчер. В этой связи европейский автор не может взять в толк, почему российское население смиренно подчиняется установившемуся порядку, не пытаясь ситуацию изменить, почему сами правители вполне удовлетворены угнетённым состоянием своих подданных, таким несправедливым и неразумным, с точки зрения Флетчера. Вместе с тем он находит обоснование этому: «ни дворянство, ни простой народ не имеют возможности отважиться на какое-нибудь нововведение до тех пор, пока войско ... будет единодушно и беспрекословно подчинено царю и настоящему порядку вещей, а оно, очевидно, должно быть усердно к своей должности <...> Заговора между войском и простым народом опасаться также нельзя, потому что цели их слишком между собою различны и противоположны»<sup>1</sup>. Такой вывод представляется точным, ибо, как известно, в средневековье собственное войско правителя служило прочной опорой его власти, обеспечивая её устойчивость и целостность государства.

Другой англичанин, Ричард Ченслер, подметил символический обряд, когда царь во время пира подавал служащим ему дворянам еду и напитки из собственных рук, что понималось буквально: дворянин кормится не иначе как государевой милостью<sup>2</sup>. Дворяне были серьёзно заинтересованы в службе царю, составлявшей основу их благополучия. В свою очередь, это обстоятельство было залогом их верности. Здесь заметен рациональный аспект, определяющий отношение подданных к власти, однако следует отметить и харизматическое отношение к пра-

---

<sup>1</sup> Флетчер Д. О государстве русском [Электронный ресурс] // Библиотека Гумер. URL: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/History/flet/01.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/flet/01.php).

<sup>2</sup> Ченслер Р. Книга о великом и могущественном царе русском и великом князе Московском и о владениях, порядках и произведениях сюда относящихся [Электронный ресурс] // Восточная литература. URL: <http://www.vostlit.info/Texts/rus6/Chenslor/text1.phtml?id=1769>.

вителю, которое, к слову, оказывалось превалирующим. Это позволяло государю порой совершать вообще любые действия по отношению к подданным. Власть рассматривалась как нечто неприкосновенное, трепетное, ведь Царь – наместник Бога на земле, исполнитель его воли. Отсюда служение государю фактически приравнивалось к служению божеству<sup>1</sup>.

Концепция «богоустановленной власти» очень долгое время господствовала в русском обществе. Поляк Гейденштейн, воевавший вместе со Стефаном Баторием, весьма красочно описывал увиденное им во время Ливонской войны: «Тому, кто занимается историею его (Ивана VI) царствования, тем более должно казаться удивительным, как при такой жестокости могла существовать такая сильная любовь к нему народа, любовь, с трудом приобретаемая прочими государями только посредством снисходительности и ласки... Причём должно заметить, что народ не только не возбуждал против него никаких возмущений, но даже выказывал во время войны невероятную твердость при защите и охранении крепостей, а перебежчиков было вообще весьма мало. Много, напротив, нашлось и во время этой самой войны таких, которые предпочли верность к князю, даже с опасностью для себя, величайшим наградам»<sup>2</sup>.

В определенной степени формированию такой ситуации способствовали суровые природно-климатические условия России. Территория, на которой располагается русское государство, известна не только как самая большая в мире, но и как одна из самых холодных<sup>3</sup>. Климат в России в большей степени континентальный, по мере продвижения к восточной части страны зимние температуры резко понижаются. Сочетаясь с нечерноземьем, климатический фактор создавал самые жесткие препятствия для ведения эффективных сельскохозяйственных работ в формирующейся России. Этим объяснялись скудость рабочей силы и отсутствие возможностей для накопления капитала. Русскому крестьянину предоставлялся поразительно короткий срок, когда было возможно проведение полевых работ: семимесячный «беспашенный период» фактически оставлял земледельцу лишь 130 дней для этого. Тут

---

<sup>1</sup> Романович Н.А. Восприятие власти в России: релевантность отношения к власти социокультурным аспектам // Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. 2005. № 1. С. 34.

<sup>2</sup> Гейденштейн Р. Записки о московской войне [Электронный ресурс] // Восточная литература. URL: <http://www.vostlit.info/Texts/rus9/Geidenstein/text1.phtml?id=315>.

<sup>3</sup> Клименко В.В. Энергия, климат и историческая перспектива России // Общественные науки и современность. 1995. № 1. С. 99–105.

же стоит учитывать ещё 30 дней, уходящих на сенокос. Таким образом, крестьянин, содержащий семью из четырёх человек (однотягловый), имел в своём распоряжении примерно 100 рабочих дней для обработки почв. Получается, что один крестьянин на каждую десятину пашни для всех видов пахотных работ имел около 22–23 дней; а если земледелец работал еще на барщине, то на обработку собственной земли оставалось вдвое меньше времени<sup>1</sup>. В итоге, в России крестьянин был вынужден день и ночь трудиться практически без сна и отдыха, привлекая при этом в качестве помощников детей и стариков, и это лишь ради относительно качественной обработки совсем не большого участка земли.

Нетрудно заметить печальный парадокс российского Нечерноземья: при обширных территориях реально достать пропитание было невероятно сложно. Памятуя об этом, обратим также внимание на неравномерность распределения плодородных почв по стране: природные условия способствовали появлению не только локальных, но и микролокальных пространств со своим особым температурным процессом, а это вело к заметной разнице в урожайности даже на отдельных участках полей<sup>2</sup>. Понятно, почему у крестьянина не выработалось бережного отношения к земле, к собственному труду – отсутствие корреляции между затраченными силами и полученными результатами не могло способствовать развитию энтузиазма. Вместе с тем необычайно короткий сезон земледельческих работ способствовал выработке в крестьянстве таких качеств, как трудолюбие, умение работать быстро, напрягая все силы и отдаваясь делу целиком. Такие качества русского человека необычайно помогало государству и стране в целом в периоды разорения (как, например, в период ордынского господства), что позволяло успешно и в достаточно сжатые сроки возрождать экономику. Кроме того, это способствовало освоению новых территорий, ведь очень часто колонизация представляла известные сложности (как, например, в Сибири).

Суровый климат ещё издревле заставил русский народ понять, что в одиночку выжить едва ли возможно; так сложилась одна из наиболее

---

<sup>1</sup> Милов Л.В. Великорусский пахарь и особенности российского исторического процесса. М., 1998. С. 1.

<sup>2</sup> Милов Л.В. Природно-климатический фактор и менталитет русского крестьянства // Российская цивилизация. 1995. № 1. С. 80.

значимых черт его характера – коллективизм, общинность. Коллективная земельная собственность стала правилом, а личная, скорее, исключением, что подтверждается цифрами<sup>1</sup>. Данная особенность проявлялась абсолютно во всех сферах общественной жизни, накладывая на них глубокий отпечаток. В первую очередь это отразилось на государстве, которое выступало в роли организующей силы для множества крестьянских общин<sup>2</sup>. Весьма своеобразно то, что одновременно существовали общинное самоуправление и сильная деспотическая власть, не нуждавшаяся в обосновании каких-либо своих действий. Нельзя, однако, утверждать, что таковых обоснований не находилось; так, в 1722 году вышло произведение Феофана Прокоповича, фактически приравнивавшее абсолютистское государство к символу всеобщего блага и безопасности, в свою очередь противопоставляя это хаосу, который неминуемо имеет место в государстве с иной формой правления. Как пишет автор, «всякий образ правления имеет начало в сем или оном народе согласия...»<sup>3</sup>, из чего можно заключить, что речь идёт о некоем общественном договоре, лежащем в основе государства. То есть неограниченность и надзаконный характер власти государя происходят единственно из просьбы, мольбы подданных, согласившихся во имя общего блага отказаться от собственной свободы. Интересно также и то, что Прокопович упоминает и о географическом факторе, определившем установление соответствующей формы правления. Можно утверждать, что такие идеи не были новы: очень похожие положения отражены в «Молении Даниила Заточника» (конец XII или начало XIII в.), где фигура князя превозносится, он становится символом защиты и покровительства угнетённых, а его могущество отождествляется с могуществом государства: «Земля дает обильные древесные плоды и овощи; а ты нам, князь, богатство и славу. Все стекаются к тебе и обретают богатство и славу и от печали избавление, бедные сироты, угнетаемые богатыми. К тебе обращаются как к заступнику»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Качоровский К.Р. Русская община. Возможно ли, желательно ли её сохранение и развитие. М., 1906. С. 65.

<sup>2</sup> Тимофеева А.А. Проблемы становления и развития российской государственности: учебное пособие. Владивосток, 2006. С. 9–10.

<sup>3</sup> Прокопович Ф. Правда воли монаршей. 1722 [Электронный ресурс] // Некоммерческая электронная библиотека «ImWerden». URL: [http://imwerden.de/pdf/feofan\\_prokopovich\\_pravda\\_voli\\_monarshej\\_1722.pdf](http://imwerden.de/pdf/feofan_prokopovich_pravda_voli_monarshej_1722.pdf).

<sup>4</sup> Слово Даниила Заточника, еже написа своему князю Ярославу Володимировичю [Электронный ресурс] // Древнерусская литература. URL: <http://old-russian.narod.ru/zatoch.htm>.

Следствием вышеописанных климатических особенностей явилась традиционно решающая роль государства в организации экономики. Конечно, такая деятельность всегда требовала средств, и государство получало их путём постоянного изъятия определённой части произведённого продукта у крестьянских домохозяйств. Очевидно, что подобные меры были неосуществимы при отсутствии мощного аппарата государственной власти<sup>1</sup>. Климатические условия, в которых существует наше государство, послужили серьёзной предпосылкой зарождения и становления института сильной самодержавной власти, причём воля правителя не могла быть ограничена чем-либо: «Государь есть самодержавный; ибо никакая другая, как только соединенная в его особе власть, не может действовать сходно со пространством столь великого государства. Всякое другое правление не только было бы России вредно, но и вконец разорительно»<sup>2</sup>. Другое важное следствие, вытекавшее из природно-климатических условий, – это расширение миграции населения в районы с более благоприятными условиями жизни, занятыми другими народами; а отсюда неизбежное усиление военной функции российского государства<sup>3</sup>.

Территория России простирается на европейскую и азиатскую части Земного шара, но в настоящих условиях совершенно не состоятельно проводить между ними разграничение – их необходимо соединить в единое географическое целое, ведь исторически Евразийский материк был населён различными, но абсолютно равноправными расами<sup>4</sup>. На деле же государственная власть не всегда вполне разделяла подобную точку зрения. В XVIII веке отчетливо наметилась тенденция сближения с Европой, подражания ей, что отодвигало Азию на второй план. А начиналось всё с московского царя, построившего город европейского образца и навязавшего подчиненным региональным элитам определённые стандарты жизни. При этом ломка старых порядков происходила поистине в лучших традициях восточных правителей.

---

<sup>1</sup> Тимофеева А.А. Проблемы становления и развития российской государственности: учебное пособие. Владивосток, 2006. С. 8–10.

<sup>2</sup> Наказ Екатерины II Комиссии о составлении проекта нового Уложения. 1767 [Электронный ресурс] // Российский общеобразовательный портал. URL: [http://historydoc.edu.ru/catalog.asp?ob\\_no=12793](http://historydoc.edu.ru/catalog.asp?ob_no=12793).

<sup>3</sup> Милов Л.В. Природно-климатический фактор и менталитет русского крестьянства // Российская цивилизация. 1995. № 1. С. 78.

<sup>4</sup> Семёнов Тянь-Шанский В.П. О могущественном территориальном владении применительно к России: очерк по политической географии [Электронный ресурс] // Русский обозреватель. URL: <http://www.rus-obr.ru/library/913>.

Можно утверждать, что с основанием Санкт-Петербурга был открыт новый этап отечественной истории, а именно истории Российской империи, в противовес Московскому царству. И дело не только в смене названия: страна сделала шаг в сторону развития европейского типа. Это примечательный пример того, как форма может менять содержание: с целью приравнять себя к европейским державам Россия была вынуждена создавать структуры управления, подобные существующим в них. Поначалу, конечно, это была лишь видимость (вспомним, например, о не слишком удачной губернской реформе Петра I). Таким образом, для России на долгое время стал обыкновением «азиатский режим, прикрытый европейским лаком»<sup>1</sup>. Для описываемого периода характерно отношение власти к отдельно взятому человеку как к винтику, маленькой составной части огромной государственной машины – вполне логично, что в таких условиях о ценности личности не могло быть и речи.

На расположение территории России на стыке Азии и Европы необходимо обращать особое внимание при изучении её исторических процессов и складывающихся государственно-правовых институтов. Россию называют «осью цивилизационного равновесия с маятниковыми циклами»<sup>2</sup>, что означает сочетание как западного, так и восточного элементов, конституирующих её основные характерные черты. В зависимости от конкретно-исторического периода «маятник» отклоняется в ту или иную сторону, отчего государственная политика несколько видоизменяется, что добавляет государству формы, присущие западным или же восточным странам. Если обратиться к нашей истории с древнейших времён и по настоящий момент, сказанное будет достаточно хорошо заметно. Вспомнив средневековое скандинавское обозначение Руси – Гардарика, или Страна городов, можно провести параллели с европейскими странами, для которых развитие городов и их большое количество характерны; здесь заметно отклонение в сторону Запада. После татаро-монгольского нашествия чётко виден крен в сторону Азии, начиная с Петра I – вновь в сторону Европы, как уже говорилось ранее. Сейчас же наметился поворот на Восток, что, в свете описанных факторов, вполне закономерно. Пожалуй, такое положение дел позволяет создать баланс, необходимый для поддержания жизнеспособности государства, располагающегося на столь необычной территории.

---

<sup>1</sup> Корольков Н.Н. Столицы России – пути России [Электронный ресурс] // Электронная библиотека bookz.ru. URL: [http://bookz.ru/authors/nikolai-korol\\_kov/stolici-\\_785/page-2-stolici-\\_785.html](http://bookz.ru/authors/nikolai-korol_kov/stolici-_785/page-2-stolici-_785.html).

<sup>2</sup> Чистяков В.Б. Ведущие факторы национальной истории // Известия МГИУ. 2006. № 2. С. 87.

Весьма занятно, что смена форм правления, политического режима, происходившие в определённые эпохи в России, трансформировали традиционно сложившиеся порядки в сфере взаимоотношений народа с властью лишь ненадолго, вскоре всё вновь возвращалось в своё привычное русло. Говоря по правде, современное положение вещей вряд ли значительно отличается от бывшего, скажем, в XVII веке: глава нашего государства всё так же обладает значительным объёмом полномочий, а общество относится к нему так же трепетно, не желая, чтобы его сменил кто-то другой. Характерно, что граждане больше доверяют тем политическим партиям, за которыми усматривают поддержку главы государства<sup>1</sup>.

Взаимоотношения российского народа и власти весьма специфичны, своеобразны и непонятны для постороннего наблюдателя. Резюмируя сказанное выше, констатируем взаимосвязь между этими отношениями и географическим расположением страны. Минуло время военного деспотизма, уже нет ни Московского царства, ни Российской империи. Однако никуда не делось «неразрывно спаянное государственное единство», привычка русского народа к дисциплине и подчинению, его готовность к самопожертвованию в великом патриотическом порыве ради общего дела, ради Государства и Государя<sup>2</sup>.

Список литературы:

1. Ипатьевская летопись [Электронный ресурс] // Библиотека Якова Кротова. URL: <http://krotov.info/acts/12/pvl/ipat05.htm>.
2. Marx Karl. Secret diplomatic history of eighthen century [Электронный ресурс] // Научно-просветительский журнал «Скепис». URL: [http://scepsis.net/library/id\\_883.html](http://scepsis.net/library/id_883.html).
3. Наказ Екатерины II Комиссии о составлении проекта нового Уложения. 1767 [Электронный ресурс] // Российский общеобразовательный портал. URL: [http://historydoc.edu.ru/catalog.asp?ob\\_no=12793](http://historydoc.edu.ru/catalog.asp?ob_no=12793).
4. Бобров М.С. Татаро-монголы и государственное геополитическое состояние Киевской Руси: к постановке проблемы // Наука и современность. 2015. № 39. С. 21–6.
5. Гейденштейн Р. Записки о московской войне [Электронный ресурс] // Восточная литература. URL: <http://www.vostlit.info/Texts/rus9/Geidenstein/text1.phtml?id=315>.
6. Каргалов В.В. Внешнеполитические факторы развития Феодалной Руси. Феодалная Русь и кочевники. М., 1967. 154 с.
7. Качоровский К.Р. Русская община. Возможно ли, желательно ли её сохранение и развитие. М., 1906. 362 с.

---

<sup>1</sup> Романович Н.А. Восприятие власти в России: релевантность отношения к власти социокультурным аспектам // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2005. № 1. С. 42–44.

<sup>2</sup> Нестеров Ф.Ф. Связь времен. М., 1987. С. 113.

8. Клименко В.В. Энергия, климат и историческая перспектива России // *Общественные науки и современность*. 1995. № 1. С. 99–105.
9. Корольков Н.Н. Столицы России – пути России [Электронный ресурс] // *Электронная библиотека bookz.ru*. URL: [http://bookz.ru/authors/nikolai-korol\\_kov/stolici-\\_785/page-2-stolici-\\_785.html](http://bookz.ru/authors/nikolai-korol_kov/stolici-_785/page-2-stolici-_785.html).
10. Милов Л.В. *Великорусский пахарь и особенности российского исторического процесса*. М., 1998. 191 с.
11. Милов Л.В. Природно-климатический фактор и менталитет русского крестьянства // *Российская цивилизация*. 1995. № 1. С. 76–87.
12. Нестеров Ф.Ф. *Связь времен*. М., 1987. 121 с.
13. Поляков А.Н. Становление территории Древней Руси // *Вестник Оренбургского государственного университета*. 2012. № 4. С. 95–102.
14. Попов г.Г. Влияние тюрко-монгольского фактора на институциональную трансформацию Северо-восточной Руси // *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. 2009. № 1. С. 74–80.
15. Прокопович Ф. Правда воли монаршей. 1722 [Электронный ресурс] // *Некоммерческая электронная библиотека «ImWerden»*. URL: [http://imwerden.de/pdf/feofan\\_prokopovich\\_pravda\\_voli\\_monarshej\\_1722.pdf](http://imwerden.de/pdf/feofan_prokopovich_pravda_voli_monarshej_1722.pdf).
16. Романович Н.А. Восприятие власти в России: релевантность отношения к власти социокультурным аспектам // *Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки*. 2005. № 1. С. 32–55.
17. Семёнов Тянь-Шанский В.П. О могущественном территориальном владении применительно к России: очерк по политической географии [Электронный ресурс] // *Русский обозреватель*. URL: <http://www.rus-obr.ru/library/913>.
18. Тимофеева А.А. *Проблемы становления и развития российской государственности: учебное пособие*. Владивосток, 2006. 152 с.
19. Флетчер Д. О государстве русском [Электронный ресурс] // *Библиотека Гумер*. URL: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/History/flet/01.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/flet/01.php).
20. Ченслер Р. Книга о великом и могущественном царе русском и великом князе Московском и о владениях, порядках и произведениях сюда относящихся [Электронный ресурс] // *Восточная литература*. URL: <http://www.vostlit.info/Texts/rus6/Chancellor/text1.phtml?id=1769>.
21. Чистяков В.Б. Ведущие факторы национальной истории // *Известия МГИУ*. 2006. № 2. С. 84–90.

**НАСЛЕДНИКИ ЛИ ТОРКВЕМАДЫ ОРГАНЫ ДОЗНАНИЯ  
И СЛЕДСТВИЯ В ПЕРИОД ВТОРОЙ ЧЕТВЕРТИ XX  
ВЕКА В СССР (К ВОПРОСУ О ФОРМЕ И СОДЕРЖАНИИ  
ЗАКОННОСТИ)?**

**ARE THE BODIES OF INQUIRY AND INVESTIGATION OF THE  
SECOND QUARTER OF THE XX CENTURY IN THE USSR THE  
TORQUEMADA'S HEIRS (ON THE QUESTION OF THE FORM AND  
CONTENT OF THE LEGALITY)?**

**Оленев П.А.**, студент группы 1 курса Юридического института Академии Следственного комитета Российской Федерации

**Сунцова Е.А.**, заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин Академии Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

Аннотация

Статья посвящена карательным органам, в частности органам предварительного следствия в СССР в период второй четверти XX века.

Ключевые слова

Органы предварительного следствия, карательные органы, контрреволюционная деятельность, тотальный контроль.

Abstract

The article is devoted to punitive organs, and in particular the preliminary investigation bodies in the USSR during the second quarter of the XX century.

Keywords

The bodies of the preliminary investigation, the secret police, counter-revolutionary activities, total control.

*Кровь погубленных предупреждает живых!*  
Ф.Э. Дзержинский<sup>1</sup>

Во второй четверти XX века в нашем государстве получила развитие определенная система карательных органов, механизм деятельности которой оперировал такими формами и методами, которые соответствовали потребностям существующей государственной реальности.

Перспективы развития любого государства, его целостности, устойчивости от внешних угроз всегда очень тесно связаны со своевременным определением подрывных факторов, исходящих как изнутри страны, так и извне. Одно из центральных мест в решении этих проблем отводится специальным службам, органам, которые имеют властные полномочия для решения задач правоохраны и безопасности.

При тоталитарном государстве (режиме)<sup>2</sup> специальным карательным органам отводится особое место, так как такой государственно-политический режим может существовать только тогда, когда опирается

<sup>1</sup> Дзержинский. Цитаты. М., 2013. С. 147.

<sup>2</sup> В данной работе не будем разделять данные понятия.

на силу и принуждение. Эти органы призваны регулировать взаимоотношения в обществе, осуществлять тотальный контроль над ним, наказывать не только преступающих закон, но и инакомыслящих.

Так, в СССР во второй четверти XX века была создана целая система карательных органов, которая поддерживала существующий политический режим в государстве.

Такая система начала складываться в 1917 году. 12 октября 1917 года в Петрограде был создан Военно-революционный комитет по инициативе Центрального комитета большевистской партии при Петроградском Совете рабочих и солдатских депутатов для противодействия Временному правительству.

По предложению Ленина Военно-революционный комитет (ВРК) формировался на внепартийной основе. Просуществовал же он лишь до 5 декабря 1917 г., постепенно утрачивая эти полномочия с открытием Второго Всероссийского съезда Совета рабочих и солдатских депутатов и учреждения органов советской власти. По своей природе ВРК был всеобъемлющим чрезвычайным органом. Компетенция этого органа была не ограничена.

ВРК занимался:

- 1) формированием органов советского государства;
- 2) снабжением Петрограда и армии продовольствием;
- 3) борьбой со спекуляцией;
- 4) охраной общественного порядка и проч.

После революции структура ВРК стала более разветвленной. Были созданы комиссии: следственная (включала в себя расследование и оперативную работу), по борьбе с контрреволюцией, агитационная; отделы печати и продовольствия; вооруженные силы.

Военно-революционный комитет был создан для того, чтобы у большевиков была обеспечивающая сила для проведения революции. После революции необходимость в таком органе отпала и он был расформирован.

Следующий заслуживающий внимания карательный орган, который был образован в советском государстве – Народный Комиссариат Внутренних Дел РСФСР (действовал с 26 октября 1917 года до 15 декабря 1930 года).

Основные задачи Народного Комиссариата Внутренних Дел были определены в Положении ВЦИК и СНК РСФСР «Об НКВД РСФСР»<sup>1</sup>:

- 1) наблюдение за организацией и деятельностью местных органов управления в качестве исполнительного аппарата президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета;

---

<sup>1</sup> Положение ВЦИК и СНК РСФСР об НКВД РСФСР от 24.05.1922 г.

2) наблюдение за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера и по- нуждение к их выполнению всеми имеющимися в его распоряжении средствами;

3) руководство по организации и развитию коммунального хозяйства.

Анализируя этот нормативный правовой документ, можно конста- тировать, что НКВД был создан специально для того, чтобы проводить контроль над гражданами, надзирать за исполнением постановлений и распоряжений органов государственной власти.

7 декабря 1917 года при Совете народных комиссаров был создан еще один карательный орган – Всероссийская чрезвычайная комиссия при СНК РСФСР. Этот орган был создан специально для борьбы с кон- трреволюцией и саботажем. Его главное функциональное назначение определил В.И. Ленин. Он сказал, что ВЧК является «нашим разящим орудием против бесчисленных заговоров, бесчисленных покушений на Советскую власть со стороны людей, которые были бесконечно силь- нее нас»<sup>1</sup>. ВЧК просуществовал лишь до 6 февраля 1922 года с пере- дачей полномочий ГПУ при НКВД РСФСР.

6 февраля 1922 года Постановлением ВЦИК РСФСР было создано Государственное политическое управление при НКВД РСФСР. Этим же постановлением ВЧК был упразднен, так как в годы Гражданской войны этот орган получил слишком широкие полномочия и уже был не полностью подконтролен большевикам. Все функции перешли от ВЧК новому органу – ГПУ при НКВД РСФСР.

Основные задачи ГПУ при НКВД РСФСР определялись в Положе- нии «О Государственном политическом управлении НКВД»<sup>2</sup>:

1) предупреждение и подавление открытых контрреволюцион- ных выступлений;

2) борьба со всякого рода бандитскими и вооруженными восстаниями;

3) борьба с явно преступным отношением служащих хозяйствен- ных предприятий к даваемым им заданиям, а равно раскрытие кон- трреволюционных организаций и лиц, деятельность которых направ- лена к подрыву хозяйственных органов республики;

4) охрана государственных тайн и борьба со шпионажем во всех видах его проявления;

5) политическая охрана границ РСФСР;

<sup>1</sup> См. подробнее: Велидов А.С. Красная книга ВЧК. М., 2014.

<sup>2</sup> Положение о Государственном политическом управлении НКВД от 06.03.1922 г.

б) выполнение специальных заданий ВЦИК и СНК по охране революционного порядка.

Рассмотрев задачи ГПУ при НКВД РСФСР можно сделать вывод, что и этот орган стоял на страже государственного политического режима, излишне трепетно выполняя патерналистские функции «ночного сторожа».

10 июля 1934 года ЦИК СССР принял постановление «Об образовании общесоюзного Народного комиссариата внутренних дел СССР», в состав которого вошло ОГПУ СССР, преобразованное в Главное управление государственной безопасности (ГУГБ) НКВД СССР. Функциональное назначение НКВД СССР было таким же, как и у НКВД РСФСР, только этот орган стал всесоюзным.

Система карательных органов СССР во второй четверти XX века очень объемная. Поэтому можно выделить лишь основные карательные органы, которые существовали в то время.

Всю историю следствия можно условно разделить на определенные периоды. Д.О. Серов предложил самостоятельное основание для периодизации развития следственных органов – ведомственную принадлежность следственного аппарата – по четырем моделям: 1) вневедомственной; 2) в структуре органов исполнительной власти; 3) в структуре органов прокуратуры; 4) в структуре органов правосудия<sup>1</sup>.

Также можно выделить еще несколько оснований для периодизации развития следственных органов: первое – по количеству органов государственной власти, наделенных следственной функцией (моно- и полицентричная модели), второе – по характеру подследственности (универсальная и специализированная модели)<sup>2</sup>.

Начиная с 1860 по 1928 годы, в России существовала судебная модель организации предварительного расследования. Эта модель строилась на принципах ведомственности, моноцентричности и универсальности.

После октябрьской революции 1917 года была ликвидирована судебная система, следственный аппарат и органы дознания, но функция по осуществлению предварительного следствия осталась в суде. Декретом СНК «О суде» от 24 ноября 1917 года предварительное следствие возлагалось на местных судей единолично. Этим же декретом создаются следственные комиссии при местных Советах, в которые входят

---

<sup>1</sup> См. подробнее: 300 лет следственному аппарату России (1713–2013 гг.): сборник статей об истории следственных органов / под общ. ред. докт. юрид. наук А.И. Баstryкина; науч. ред. докт. ист. наук Д.О. Серов. М., 2014.

<sup>2</sup> Цветков Ю.А. Исторические этапы развития органов предварительного следствия в России // История государства и права России. 2015. № 3. С. 33.

не менее 3 человек. К 1920 году были ликвидированы следственные комиссии и в системе народных судов; учреждена должность народного следователя. Регулярное следствие остается при судах<sup>1</sup>. В 1922 году ВЦИК утвердил Положение о прокурорском надзоре, по которому следователь подпал по процессуальное руководство прокурора. Сам же следователь рассматривался как носитель судебной власти (выполняя тем самым функции юстиции).

В это же время, в 20-е годы XX века, начинается научная дискуссия, которая продолжается и сегодня, по вопросу ведомственной принадлежности следственного аппарата и роли прокурора в предварительном следствии. За сохранение дореволюционной судебной организации следствия выступал первый председатель Верховного Суда РСФСР П.Я. Стучка. За полное подчинение следствия прокуратуре выступал будущий прокурор СССР А.Я. Вышинский. В этом противостоянии победил А.Я. Вышинский, и следствие в итоге было переведено в подчинение прокуратуры.

С 1928 по 1938 год в СССР устанавливается прокурорская модель организации предварительного расследования. Она строится на тех же принципах, что и судебная, то есть на принципах ведомственности, моноцентричности и универсальности. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР «Об изменении Положения о судостроительстве РСФСР» от 3 сентября 1928 года<sup>2</sup> и постановлением ЦИК и СНК СССР «Об изменении и дополнении Положения о военных трибуналах и военной прокуратуре» от 30 января 1929 года<sup>3</sup> следственный аппарат был полностью передан в организационное подчинение прокуратуры.

Вплоть до 1936 года прокурор республики был еще и заместителем народного комиссара юстиции. В свою очередь, прокуратура и входивший в нее следственный аппарат были подведомственны народному комиссариату юстиции. В этот короткий (для истории), десятилетний период можно утверждать, что прокуратура имела монополию на осуществление предварительного следствия, которая была нарушена образованием на базе НКВД СССР двух специализированных следственных подразделений. Как отмечал В.П. Божьев, «создалось парадоксальное положение: следователь в значительной мере оказался исполнителем воли прокурора на предварительном следствии, а прокурор практически стал осуществлять надзор за самим собой»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Там же. С. 35.

<sup>2</sup> Собрание узаконений РСФСР. 1928. № 117. Ст. 733.

<sup>3</sup> Свод законов СССР. 1929. № 13. Ст. 106.

<sup>4</sup> См. подробнее: 300 лет следственному аппарату России (1713–2013 гг.) ... М., 2014.

С 1938 года (по 2010 год) в России сложилась прокурорско-полицейская модель организации предварительного расследования. Эта модель уже являлась ведомственно-полицентричной<sup>1</sup>. Приказом НКВД СССР от 22 декабря 1938 года № 00813 была образована Следственная часть, которая в сентябре 1939 года подверглась разделению на следственные части Главного управления государственной безопасности и Главного экономического управления. Несколько ранее, 5 августа 1939 г., следственная часть была учреждена в Главном тюремном управлении НКВД СССР<sup>2</sup>. НКВД совмещал в себе функции обеспечения государственной безопасности и общественного порядка. Исходя из этого, можно утверждать, что был частичный возврат к полицейской модели организации предварительного следствия<sup>3</sup>. Следственные подразделения неизменно сохранялись и в последовавших в 1941–1953 годах преобразованиях НКВД – НКГБ – МГБ – МВД. Также собственными следственными органами располагало Главное управление контрразведки Народного комиссариата обороны (“Смерш”), учрежденное в 1943 году.

Предварительное расследование включает в себя две формы реализации: дознание и предварительное следствие. По УПК РСФСР 1923 года при производстве дознания использовались следующие методы<sup>4</sup>: опрос подозреваемых лиц и свидетелей; выемки, обыски, осмотры и освидетельствования (могли быть производимы в тех случаях, когда имелись достаточные основания полагать, что следы преступления и другие вещественные доказательства могут быть уничтожены или скрыты); задержание органами дознания лица только в определенных случаях. При предварительном следствии «От каждого лица, привлеченного в качестве обвиняемого, следователь отбирает подписку о явке к следствию и суду и обязательство сообщать о перемене своего места жительства. Сверх того, следователь вправе принять в отношении обвиняемого, меры пресечения к уклонению от суда и следствия»<sup>5</sup>. Мерами пресечения являлись: подписка о невыезде, поручительство (личное и имущественное), залог, домашний арест, заключение под стражу.

Причем некоторые обвиняемые, например известный российский революционер, политический, государственный и партийный деятель Н.И. Бухарин, заключил себя под домашний арест и объявил голодовку абсолютно добровольно в знак протеста против предъявленных ему

---

<sup>1</sup> Цветков Ю.А. Указ. соч. С. 36.

<sup>2</sup> См.: Лубянка: органы ВЧК–КГБ. 1917–1991. С. 69, 70, 599.

<sup>3</sup> Цветков Ю.А. Указ. соч. С. 36.

<sup>4</sup> Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 15 февраля 1923 года.

<sup>5</sup> Там же.

обвинений; это было жестом отчаяния и попыткой под угрозой голодной смерти доказать свою невиновность<sup>1</sup>. Незадолго до своей смерти Н.И. Бухарин оставил послание к будущим руководителям партии. В нем он говорит о том, что «опускает голову не перед пролетарской секирой, должной быть беспощадной, но и целомудренной, а чувствую свою беспомощность перед адской машиной, которая, пользуясь, вероятно, методами средневековья, обладает исполинской силой, фабрикует организованную клевету, действует смело и уверенно. Все в том же послании сетует он на то, что нет Дзержинского, постепенно ушли в прошлое замечательные традиции ЧК, когда революционная идея руководила всеми её действиями, оправдывала жестокость к врагам, охраняла государство от всяческой контрреволюции, поэтому органы ЧК заслужили особое доверие, особый почёт, авторитет и уважение. В настоящее время в своем большинстве так называемые органы НКВД – это переродившаяся организация безыдейных, разложившихся, хорошо обеспеченных чиновников, которые, пользуясь былым авторитетом ЧК, в угоду болезненной подозрительности Сталина, боюсь сказать больше, в погоне за орденами и славой творят свои гнусные дела, кстати, не понимая, что одновременно уничтожают самих себя – история не терпит свидетелей грязных дел!»<sup>2</sup>.

С позиции де-факто рассмотреть формы и методы реализации предварительного расследования достаточно проблематично. Они носили антигуманистический характер, противоречили нормам права и морали и из-за этого в правоприменительных актах прошлого не нашли полноценного отражения. Косвенно информацию о них можно получить из воспоминаний очевидцев, юридических документов. Например, постановление Государственной Безопасности НКВД СССР по Куйбышевской области сержанта Огородникова. В этом постановлении сержант Огородников изобличает гражданина Морозова Владимира Григорьевича в враждебном настрое к советскому строю, в связи с которым Морозов проводил контрреволюционную деятельность<sup>3</sup>. Вот такие короткие, четкие формулировки изобличения писали следователи СССР во второй четверти XX века, после которых к людям применялась высшая мера охраны общества – смертная казнь.

Остается добавить, что сохранившееся в УПК РСФСР 1923 года демократические процедуры никто не отменял, но на практике они не

---

<sup>1</sup> Ларина (Бухарина) А.М. Незабываемое. М., 1989.

<sup>2</sup> Письмо Н.И. Бухарина «Будущему поколению руководителей партии» было передано им устно жене и записано уже после смерти автора.

<sup>3</sup> Дом на набережной и его обитатели. М., 2015. С. 76.

работали. Более того, для отдельных категорий преступлений (терроризм, вредительство, диверсия) изменениями в закон были сделаны исключения, которые можно оценить как узаконенное беззаконие: срок следствия сокращался до 10 дней, обвинительное заключение вручалось за сутки до суда, дело слушалось без участия сторон и кассационного обжалования, смертный приговор приводился в исполнение немедленно<sup>1</sup>. Как бы то ни было, тысячи советских следователей успешно применяли нормы УПК РСФСР 1923 года в противодействии преступности и в нелегкие предвоенные годы, и в суровые годы Великой Отечественной войны, и в период послевоенного восстановления – до конца 1950-х гг., когда наконец сложились предпосылки нового реформирования уголовно-процессуального законодательства<sup>2</sup>.

Органы предварительного следствия выполняли свой долг перед Отечеством, служили закону и народу, как того требовал установившийся режим законности. При этом, при единой сущности законности в различные исторические периоды, в отличных социальных условиях она заметно отличается по своему объему и характеру. Провозглашая принципы законности, государство добивается искомого различными правовыми и неправовыми средствами. При этом объективно формируется характерный режим законности, суть которого заключается всего лишь в достижении соответствия поведения всех субъектов нормам права.

Список литературы:

1. 300 лет следственному аппарату России (1713–2013 гг.): сборник статей об истории следственных органов / под общ. ред. докт. юрид. наук А.И. Бастрыкина; науч. ред. докт. ист. наук Д.О. Серов. М., 2014. 400 с.
2. Велидов А.С. Красная книга ВЧК. М., 2014. 400 с.
3. Дзержинский. Цитаты. М., 2013. 304с.
4. Дом на набережной и его обитатели. М., 2015. 288 с.
5. Ларина (Бухарина) А.М. Незабываемое. М., 1989. 386 с.
6. Лубянка: органы ВЧК–КГБ. 1917–1991. М., 2010. 350с.
7. Цветков Ю.А. Исторические этапы развития органов предварительного следствия в России // История государства и права России. 2015. № 3. С. 33–38.
8. Шейфер С.А. Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти. М., 2013. 400 с.

---

<sup>1</sup> См.: Шейфер С.А. Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти. М., 2013. С. 76.

<sup>2</sup> См.: 300 лет следственному аппарату России (1713–2013 гг.) ... М., 2014. С. 253.

# ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕЖИМА ЗАКРЫТОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (ЗАТО): ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

## THE LEGAL SUPPORT OF THE CLOSED ADMINISTRATIVE TERRITORIAL ENTITIES (CATE) REGIME: PROBLEMS AND DEVELOPMENT TRENDS.

**Чесноков П.А.**, студент факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Михеева И.В.**, доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

### Аннотация

Статья посвящена проблемным аспектам правового обеспечения и функционирования режима ЗАТО, таким как: 1) отсутствие четкого разграничения полномочий РФ, субъектов и муниципальных образований по обеспечению вопросов жизнедеятельности ЗАТО; 2) финансовая зависимость ЗАТО от федерального центра; 3) проблемы, связанные с предпринимательской и инвестиционной деятельностью в ЗАТО. Выделяются несколько направлений совершенствования правовой регламентации режима.

### Ключевые слова

Закрытые административно-территориальные образования, система разграничения полномочий, бюджетный процесс, инвестиционная и предпринимательская деятельность.

### Abstract

The article is devoted to the problematic aspects of legal support and the functioning of the CATE regime, such as: 1) the absence of a clear distinction of powers of the Russian Federation, regions and municipalities related to the ensuring CATE's life; 2) financial dependence on CATE of the Federal Center; 3) issues connected with the business and investments in CATE. The authors identify several improvements in the legal regulation of the regime.

### Keywords

Closed administrative territorial entities, system of distinction of powers, budget process, business and investments.

Правовое обеспечение режима ЗАТО включает большой блок нормативно-правовых актов законодательного и подзаконного характера. Однако качество правовой регламентации функционирования данного режима предполагает наличие ряда проблем, среди которых можно выделить несколько блоков.

1. Первая группа проблем связана с отсутствием четкого разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), органов исполнительной власти (ОИВ) субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (ОМСУ) по обеспечению вопросов жизнедеятельности ЗАТО.

Существует трехуровневая система разграничения полномочий. На федеральном уровне действует закон «О закрытых административно-территориальных образованиях». В п. 3 ст. 1 представлен перечень вопросов, по которым ЗАТО находится в ведении ФОВГ. Среди них: «...установление административной подчиненности, границ и земель ЗАТО; определение полномочий ОГВ субъектов РФ в отношении ЗАТО; медико-санитарного обеспечения; выдача разрешений на строительство на земельных участках ЗАТО; обеспечение особого режима безопасного функционирования организаций...»<sup>1</sup>. Между тем полномочия конкретных органов, задействованных в реализации режима ЗАТО в законе не систематизированы, а разбросаны по всему тексту.

На подзаконном уровне порядок обеспечения особого режима на территории ЗАТО регламентируется, прежде всего, постановлениями Правительства РФ<sup>2</sup>. Предмет правовой регламентации, представленный в Постановлениях, отличается ведомственной юрисдикцией: находящиеся на территории ЗАТО объекты Министерства обороны, объекты «Росатома» и объекты космической инфраструктуры («Роскосмос»). Чтобы учесть особенности статуса предприятий (учреждений), находящихся в ЗАТО и подведомственных Министерству промышленности и торговли, в закон «О ЗАТО» внесены изменения. В них более четко формируется роль Правительства РФ в обеспечении порядка реализации особого режима функционирования ЗАТО, устанавливаемого отдельно для каждого ФОВГ, в ведении которого находятся объекты ЗАТО, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» (п. 2 ст. 3 ФЗ «О ЗАТО»).

---

<sup>1</sup> О закрытом административно-территориальном образовании: закон РФ от 14 июля 1992 г. №3297-1 (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. 1992. №1 90.

<sup>2</sup> Об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты космической инфраструктуры: постановление Правительства РФ от 29 июня 2011 г. № 519 (ред. от 19.03.2014) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 28. Ст. 4213; Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655 (ред. от 19.03.2014) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 27. Ст. 3180; Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 № 693 (ред. 29.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 40. Ст. 4645.

В рамках разграничения полномочий органов государственной власти РФ в Закон «О ЗАТО» внесено изменение, согласно которому решения органов местного самоуправления ЗАТО о совершении сделок с недвижимым имуществом, находящимся на территории ЗАТО, необходимо согласовывать в течение 18 дней с ФОИВ (п. 2 ст. 8 ФЗ «О ЗАТО»). Представляется, что внесенные изменения несколько «утяжеляют» нормативную конструкцию обеспечения функционирования режима ЗАТО без «усиления» безопасности находящихся на территории ЗАТО объектов.

2. Другая группа проблем связана с формированием бюджета ЗАТО и финансовой зависимостью от федерального центра. Вопросы формирования бюджета регулируются на различных уровнях. Бюджетный кодекс РФ выстраивает некую бюджетную иерархичность: федеральной бюджет, бюджеты субъектов, бюджеты муниципальных образований.

В муниципальных образованиях создан механизм, обеспечивающий самостоятельность органов местного самоуправления при формировании, распределении и использовании местных бюджетов, которые, благодаря такому инструменту, как «межбюджетный трансферт», также взаимодействуют с бюджетами субъектов, через которые они выходят на взаимодействие с бюджетом РФ<sup>1</sup>. Здесь взаимодействие происходит последовательно: бюджет муниципального образования – субъекта – федеральный.

Проблему формирования бюджета ЗАТО порождает отсутствие широкого спектра специальных норм, регламентирующих данный процесс, за исключением ст. 5.1 Закона «О ЗАТО», которая описывает механизмы составления, утверждения и исполнения бюджета ЗАТО путем приведения бланкетной нормы в направлении основных положений Бюджетного кодекса РФ<sup>2</sup>. Тем самым она не содержит существенных особенностей закрытых территорий. Более того, отмена «особого бюджетного статуса» ЗАТО в 2000-х годах и включение ЗАТО в единую бюджетную систему привели к нарастанию зависимости ЗАТО от федерального бюджета, которая самым негативным образом влияет на благополучное функционирование ЗАТО<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Бронштейн А.Л., Позднякова Е.В. Особенности бюджетного процесса в ЗАТО // Вестник государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 95–98.

<sup>2</sup> О закрытом административно-территориальном образовании: закон РФ от 14 июля 1992 г. №3297-1 (ред. от 03.07.2016) // Российская газета. 1992. № 190.

<sup>3</sup> См.: Байдаров Д.Ю. Эволюция межбюджетных отношений с участием закрытых административно-территориальных образований // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 48.

3. Еще одну группу проблем функционирования ЗАТО составляют проблемы экономического развития ЗАТО, связанные, прежде всего, с предпринимательской и инвестиционной деятельностью. В управлении инвестиционными процессами большое значение имеет законодательное регулирование допуска иностранных инвесторов и учредителей в национальную экономику. Это особенно актуально в отношении ЗАТО.

Особый режим безопасного функционирования объектов на территории ЗАТО, установленный в ст. 3 закона «О ЗАТО», посвящен ограничениям и запретам в сфере экономической и инвестиционной деятельности. Так, законом в п. 2.1 ст. 3 ограничивается создание и деятельность организаций с иностранными инвестициями. Хотя в ряде случаев это возможно. В Постановлении Правительства закрепляется пошаговый процесс создания подобных организаций, предусматривающий взаимодействие учредителя с четырьмя субъектами административного права: 1) с ФОИВ или так называемым «заинтересованным лицом» («Росатом», «Роскосмос» или Министерство обороны – по подведомственности охраняемого объекта ЗАТО); 2) с Федеральной службой безопасности РФ и 3) Министерством внутренних дел РФ, принимающими в течение 30 дней решение о даче согласия на создание организации с иностранными инвестициями на территории ЗАТО или об отказе (мотивированном); 4) с Федеральной налоговой службой, завершающей процесс государственной регистрации<sup>1</sup>.

Законодательство устанавливает запреты по отношению к организациям, учрежденным иностранными гражданами, лицами без гражданства, иностранными организациями, иностранными некоммерческими неправительственными организациями и их отделениями, а также к деятельности международных организаций (п. 2.2 ст. 3 Закона «О ЗАТО»).

Здесь следует заметить, что вводимые ограничения и запреты все же должны учитывать риски, которые связаны как с сохранением государственной тайны, так и с обеспечением экономической стабильности регионов РФ и находящихся на их территории моногородов, большая часть из которых – ЗАТО. Возможно, привлечение частных иностранных инвесторов к развитию «нережимных» организаций закрытых городов при должном механизме государственного контроля может сохранить жизнеспособность ЗАТО.

---

<sup>1</sup> О создании и деятельности на территории закрытого административно-территориального образования организаций с иностранными инвестициями: постановление Правительства РФ от 22 мая 2006 г. № 302 (ред. от 30.05.2013) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 22. Ст. 2334.

Итак, существующие проблемы правового обеспечения режима закрытых административно-территориальных образований позволяют выделить несколько векторов его совершенствования. Во-первых, четкость закрепления в законодательстве полномочий органов государственной власти различных уровней должна быть сопряжена с минимизацией (по возможности) административных согласований с органами исполнительной власти, а не наоборот. Во-вторых, при ограниченных возможностях пополнения бюджета ЗАТО и при финансовой зависимости от федерального бюджета в процессе формирования бюджета ЗАТО, возможно, следует вернуть механизм пополнения бюджета ЗАТО за счет налогов, уплачиваемых на его территории. В-третьих, для разрешения проблем экономического развития ЗАТО видится необходимым глубокий анализ возможных рисков допуска иностранных инвестиций, предназначенных для развития закрытых территорий, в целях обоснования необходимости сохранения существующих в этой области запретов.

Список литературы:

1. Байдаров Д.Ю. Особенности правового режима Закрытых административно-территориальных образований в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 210 с.
2. Байдаров Д.Ю. Эволюция межбюджетных отношений с участием закрытых административно-территориальных образований // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 47–49.
3. Бронштейн А.Л., Позднякова Е.В. Особенности бюджетного процесса в ЗАТО // Вестник государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С.95–98.

**НАРОД И ВЛАСТЬ  
В ИСТОРИИ РОССИИ  
И НИЖЕГОРОДСКОГО КРАЯ**

## К ВОПРОСУ О ВОЕВОДСКОМ ПРАВЛЕНИИ В ДВОРЦОВЫХ ГОРОДАХ И СЕЛАХ РОССИИ XVII ВЕКА

### THE ISSUE OF THE GOVERNORS' RULE IN PALACE TOWNS AND VILLAGES OF RUSSIA IN THE XVII CENTURY

**Варенцова Л.Ю.**, доцент кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат исторических наук, доцент

#### Аннотация

Статья посвящена проблеме местного управления в дворцовых вотчинах XVII века. Особое внимание обращается на широкий спектр функций, которые выполнялись воеводами дворцовых городов и сел.

#### Ключевые слова

Воеводы, органы местной власти, воеводский двор, дворцовое землевладение, дворцовые города и села

#### Abstract

The article is devoted to the problem of local governance in the palatial estates of the seventeenth century. The particular attention is drawn to a wide range of functions that were performed by the Governors of the Palace towns and villages.

#### Keywords

The Governors, local authorities, provincial court, Palace estates, the Palace towns and villages

По мнению немецкого путешественника А. Олеария, сущность системы местного управления в России, в том числе и в дворцовых вотчинах, сводилась к тому, что «во всех провинциях и городах царь назначает своих воевод, наместников и управляющих, которые с канцеляристами, дьяками или писцами должны производить суд и расправу»<sup>1</sup>.

Воеводы – основное звено местного управления в дворцовых городах и крупных селах. Назначались на место воевод представители боярства, дворянства, детей боярских<sup>2</sup>. Воевода в дворцовые вотчины назначался с согласия царя, подчинялся тому приказу, в ведении которого находилась данная территория. Цель назначения воевод – не кормление, а управление на государя<sup>3</sup>.

Власть воеводы была краткосрочной<sup>4</sup>. Воеводы назначались на службу сроком в 1–2 года. Имеются примеры, когда за усердную службу воеводы служили по 3 года, что являлось исключением из общего правила<sup>5</sup>. Известна грамота царя Федора Алексеевича, выданная 3 мая

<sup>1</sup> Олеарий А. Описание путешествия в Московию XV–XVII вв. глазами иностранцев // Россия XV–XVII вв. глазами иностранцев / Подготовка текстов, вступительная статья и комментарии Ю.А. Лимонова. Л., 1986. С. 367.

<sup>2</sup> Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 65.

<sup>3</sup> Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Пг.; Киев, 1915. С. 197.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Романовский В.Е. Государственные учреждения Древней и Новой России. М., 1911. С. 417.

1678 года воеводе дворцового города Белоозера Никите Тарakanову по поводу продления срока его службы на третий год<sup>1</sup>.

Воевода дворцового города или села получал царскую похвалу за службу в том случае, если он «во всем великому государю, радел», «многие прибыли великому государю чинил», «лишних волокит и напрасной продажи, и убытков, и поноровки от него не бывало», «и мимо великого государя указу и «Соборного Уложения» ничего не делал»<sup>2</sup>.

Согласно царской грамоте 1678 года, оценивали воеводское правление в своих челобитных, поданных на имя царя Федора Алексеевича, «стольники и стряпчие, дворяне московские и городовые, жильцы, дети боярские, помещики и вотчинники, архимандриты и игумены монастырей»<sup>3</sup>. Каждому воеводе предписывалось строго держаться наказа: «А буде он (воевода) учинет государевы дела делать не по сему государеву наказу, и ему за это от государя царя быть в великой опале»<sup>4</sup>. Воеводы направлялись в дворцовые города и крупные села.

В XVII веке центром политической и духовной жизни дворцового города Балахны была крепость, расположенная на реке Нетече (Железнице), опоясанная деревянными ветхими сосновыми стенами (протяженностью немногим более 1 км (приблизительно 1030,2 м.) с 8-ю квадратными башнями и 18 пушками. На территории крепости находились воеводский двор, приказная и губная избы, а также осадные дворы Балахнинского Покровского и Троице-Сергиева монастырей, патриарший десятильничий двор<sup>5</sup>.

Из всех построек выделялся «двор воеводской, длина того двора и с огородом 54 саж. (115 м) (сажень – русская мера длины, равная 3 аршинам или 2,1336 м)<sup>6</sup>, поперек 30 саж. (63,9 м)»<sup>7</sup>. Балахнинский воевода подчинялся приказу Большого Дворца, в ведении которого находился город. В «Писцовой книге села Лыскова и Лысковского уезда К.И. Данилова и подьячего г. Михайлова 1680–1681 годов» отмечалось, что в селе Лыскове, находившемся в ведомстве приказа Большо-

---

<sup>1</sup> 1678 года мая 3. Грамота белозерскому воеводе Никите Тараканову, об оставлении его на третий год, с похвалою за его службу // ДкАИ. СПб., 1862. Т. 8. С. 62–63.

<sup>2</sup> Там же. С. 63.

<sup>3</sup> Там же. С. 62–63.

<sup>4</sup> Романовский В.Е. Указ. соч. С. 417.

<sup>5</sup> Филатов Н.Ф. Города и посады Нижегородского Поволжья в XVII веке. История. Архитектура. Горький, 1989. С. 82.

<sup>6</sup> Каменцева Е.И., Устюгов Н.В. Русская метрология. М., 1975. С.79–80.

<sup>7</sup> Писцовая книга города Балахны 1674–1676 гг. // Действия НГУАК. Н. Новгород, 1913. Т. 15. Вып. 1. С. 16.

го дворца, имеется «двор воевоцкой»<sup>1</sup>. «Воеводский двор» упоминается «Писцовых книгах Юрьевецкого уезда Поволжской Городецкой волости писцов Алексея Давыдова и подьячего Михаила Протопопова 1680, 1681, 1683 и 1684 гг.»<sup>2</sup>. Воеводы жили на воеводском дворе, который строился местными жителями<sup>3</sup>.

Из приказа Большого дворца в дворцовые города посылались воеводы и приказные люди, которые управляли всем уездом, где кроме дворцовых сел и волостей находились и частные земли. По государевым делам в дворцовые города и села направлялись служилые люди, дети боярские, иноземцы в помощь воеводам и приказчикам<sup>4</sup>.

В помощь воеводам и приказчикам для управления дворцовым хозяйством направлялись головы и сотники московских стрельцов, «начальные люди» – полковники, майоры, поручики, сокольники и конюхи, дьяки и подьячие из Тайного и Хлебного приказов, из Большого дворца<sup>5</sup>. Согласно главе IX «Соборного Уложения 1649 года», «пошлин, мыта, перевозу, мостовщины, с них нигде не взымалось»<sup>6</sup>. Следовательно, путь помощников воевод и приказчиков в дворцовые земли был беспрепятственным.

Там, где город не был в подчинении приказу Большого дворца, были воеводы и приказные люди, управлявшие одними дворцовыми селами, которые составляли совершенно отдельное управление в одном и том же округе. В других местах воеводы и приказные люди посылались в отдельные села и слободы, которыми они управляли совершенно независимо, под ведомством одного приказа Большого дворца<sup>7</sup>. Например, в Новгородском уезде были дворцовые волости, которыми управляли независимые воеводы<sup>8</sup>.

Дворцовое управление то совершенно отделялось от земского, то подчинялось воеводам, оставаясь отдельным управлением, то

---

<sup>1</sup> Писцовая книга села Лыскова и Лысковского уезда К.И. Данилова и подьячего г. Михайлова 1680–1681 гг. // Памятники писцовых описаний дворцовых вотчин Нижегородского края последней трети XVII века / сост. А.И. Комиссаренко (отв. сост.), Н.Ю. Болотина, А.Ю. Кононова. М.–СПб., 2010. С. 106.

<sup>2</sup> ЦАНО. Ф. 2013. Оп.602-а. Д.26. Л.22 об.

<sup>3</sup> Чичерин Б.Н. Областные учреждения в России в XVII в. М., 1856. С. 99.

<sup>4</sup> Заозерский А.И. Царская вотчина XVII века. Из истории хозяйственной и приказной политики царя Алексея Михайловича. М., 1937. С. 61.

<sup>5</sup> Заозерский А.И. Указ. соч. С. 61.

<sup>6</sup> Соборное Уложение 1649 года // ПСЗРИ. Собрание 1-ое. СПб., 1830. Т. 1. С. 12.

<sup>7</sup> Там же. С. 358.

<sup>8</sup> Там же. С. 362.

совершенно смешивалось с общим земским управлением<sup>1</sup>. Воевода назначался Разрядным приказом, утверждался царем и Боярской думой. Претенденты на место воевод – бояре, дворяне, дети боярские – подавали на имя царя челобитную, где просили назначения на воеводство, чтобы «прокормиться»<sup>2</sup>. За службу воеводы получали поместные, денежные оклады.

Целью назначения воевод было не кормление, а управление дворцовыми землями. Воеводы несли ответственность за управление дворцовым хозяйством на местах<sup>3</sup>. Они несли ответственность за организацию работ в дворцовых вотчинах, обустройство десятинной пашни, распределение повинностей по крестьянским дворам, обустройство житниц, за государев хлеб.

Воеводы имели причастность и к духовной жизни общества на вверенной им территории. В Верхней слободе дворцовой Городецкой волости Юрьевец-Поволжского уезда в церкви Живоначальной Троицы на средства воеводы Василия Рязанова был украшен образ Живоначальной Троицы с «басмянным окладом», «каменнем»<sup>4</sup>.

В глазах центра воеводы и приказчики являлись агентами по хозяйственному управлению, а для населения это были представители публичной власти. Воеводы обладали обширными полномочиями, но всецело зависели в своей деятельности от центральной власти<sup>5</sup>. При назначении воевода и приказчик получали наказ, «почему ему ведать свои села или город» из того приказа, в ведомстве которого ему предстояло действовать. Помимо наказов приказчики и воеводы получали инструкции, государевы грамоты, памяти, которыми они должны были руководствоваться<sup>6</sup>.

От воевод дворцовых городов и сел в соответствующие приказы ежегодно поступали отчеты – «воевоцкие отписки»<sup>7</sup>. На основе их в приказе Тайных дел, в приказах Большого дворца и Хлебном контролировались дворцовое землевладение и хозяйство, составлялись «перечневые выписки о всяких делех»<sup>8</sup>. В отписке содержался отчет

<sup>1</sup> Там же. С. 362.

<sup>2</sup> Ерошкин Н.П. Указ. соч. С.65.

<sup>3</sup> Заозерский А.И. Указ. соч. С. 61.

<sup>4</sup> ЦАНО. Ф.2013. Оп. 602-а. Д.26. Л.9 об.

<sup>5</sup> Кристенсен С.О. История России XVII в. Обзор исследований и источников: Пер. с дат. / вступ. ст. и общ. ред. В.И. Буганова. М., 1989. С.68.

<sup>6</sup> Заозерский А.И. Указ. соч. С. 51.

<sup>7</sup> Переписная книга документов приказа Тайных дел 1676 года // РИБ. СПб., 1907. Т. 21. Кн. 1. С. 36.

<sup>8</sup> Там же.

о конкретных делах воеводы. Например, 7 июня 1670 года в «Отписке Белозерского воеводы Василия Дохтурова» в приказ Большого дворца сообщалось, что с белозерских посадских и уездных людей собраны деньги, рожь и овес «на дворцовые прибыльные расходы», а на «ослушниках доправлено»<sup>1</sup>.

Воевода ведал приказной или съезжей избой, в которой производил все дела по управлению вверенной ему территорией<sup>2</sup>. Из городов и сел, подчиненных приказу Большого дворца, воеводы отвечали за сбор и присылку в Москву денежных доходов, столовых запасов, десятинного, посопного, «выделного и отсыпного», стрелецкого хлеба<sup>3</sup>.

Поставки осуществлялись в строго установленные сроки. В случаях, если поставки денег и продовольствия воеводами производились с опозданием, не в полном объеме, то воеводе поступала царская «грамота с осудом», чтобы подати в срочном порядке поступали в столицу<sup>4</sup>. В некоторые дворцовые города и села направлялись для сбора податей подьячие и трубники (вероятно, от слова «трубить» – трезвонить, разглашать шумно<sup>5</sup>). Подводы для них доставляли жители дворцовых вотчин. Содержались подьячие и трубники в дворцовых городах и селах на средства местного населения, поэтому «посацким людем и крестьянам чинились убытки и разорень»<sup>6</sup>. Из приказа Большого дворца отправлялись на места царские грамоты, по мнению царя Федора Алексеевича, от них был «бумаге лишний расход, а подьячим и трубникам лишняя волокита»<sup>7</sup>. Воевода мог поставить «на правеж» целую общину за невзнос податей, но был лишен возможности разрешить какое-либо хозяйственное затруднение в делах этой общины, которая должна была связаться с Москвой, помимо воевод, через присылавшихся из Москвы приказных людей<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> 1670 г. июня 7. Отписка Белозерского воеводы Василия Дохтурова о сборе с белозерских посадских и уездных людей денег и хлеба на дворцовые прибыльные расходы // ДкАИ. СПб., 1857. Т. 6. С. 50.

<sup>2</sup> Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 66.

<sup>3</sup> 1678 года, в ноябре. Грамота белозерскому воеводе Никите Тараканову, о сборе и присылке в Москву денежных доходов и хлебных запасов // ДкАИ. СПб., 1862. Т. 8. С. 185.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 12 томах. М., 2003. Т. 12. С. 52.

<sup>6</sup> 1678 года, в ноябре. Грамота белозерскому воеводе Никите Тараканову, о сборе и присылке в Москву денежных доходов и хлебных запасов... С. 185.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Романовский В.Е. Указ. соч. С. 417.

Наблюдались две основные тенденции воеводского правления в дворцовых вотчинах: с одной стороны, непомерная власть воеводы как исполнительного агента московского приказа, и, с другой стороны, полное бессилие его как самостоятельного администратора. Возможность произвола порождала множество злоупотреблений. Воеводы пользовались правительственным положением, с корыстными целями теснили местное население. За хороший «посул» могли войти в соглашение с посадскими и уездными людьми<sup>1</sup>.

Воеводы обязывались создавать благоприятные условия для работы писцов в дворцовых землях, о чем свидетельствует «Указная грамота из Большого дворца новгородскому воеводе И.А. Хованскому, об оказании содействия писцу в новгородских дворцовых селах» от 31 августа 1680 года<sup>2</sup>.

Аналогичная «Указная память из приказа Большого дворца» поступила 13 августа 1680 года в адрес воеводы Арзамасского уезда С. Ловчикова в связи с назначением писца З. Красикова в алаторские дворцовые села и ясачные деревни<sup>3</sup>. В ней отмечалось, что царь Федор Алексеевич указал послать «с Москвы ис приказу Большого дворца в свои государевы дворцовые алаторские села Порецкое и Семеновское, и в бортничьи, и в мордовские деревни писца чарочника Захарья Красикова», чтобы «крестьянские и бобыльские, и мордовские дворы, и во дворах людей и пашню, и сенные покосы, и леса, и всякие угодыя описать и измерить»<sup>4</sup>.

Воевода во время переписи земель следил за процессом межевания, отделения дворцовых земель патриарших, монастырских, а также частных владений бояр, окольных, думных дворян от вотчин и поместий людей<sup>5</sup>.

В обязанности воеводы входило и содействие сыску беглых дворцовых крестьян, а также привлечение к сыску многих людей. Например,

---

<sup>1</sup> Там же. С. 423.

<sup>2</sup> 1680 года августа 31. Указная грамота из Большого дворца новгородскому воеводе И.А. Хованскому, об оказании содействия писцу в новгородских дворцовых селах // Акты писцового дела 60–80-х годов XVII века / сост. акад. С.Б. Веселовский. М., 1990. С. 286.

<sup>3</sup> 1680 года августа 13 Указная память из Большого дворца в Новгородскую четверть о посылке в Арзамасский уезд воеводе С. Ловчикову послушной грамоты в связи с назначением писца З. Красикова в алаторские дворцовые села и ясачные деревни // Акты писцового дела 60–80-х годов XVII века. Составил академик С.Б. Веселовский. М., 1990. С. 285.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

воевода Великого Новгорода боярин князь Иван Андреевич Хованский привлекал для вывозки беглых крестьян дворцовых сел отставных дворян и детей боярских, а для «ослушников» – стрельцов и приставов<sup>1</sup>. Воеводе полагалось «беглых крестьян и бобылей, и бортников, и мордву, сыскивать, вывозить и селить в тех дворцовых волостях и селех, и в деревнях, откуда кто бежал»<sup>2</sup>.

Он контролировал «татинные и разбойные всякие дела»<sup>3</sup>. Дворцовые крестьяне и посадские люди во всех делах между собою судились своими воеводами и приказными людьми<sup>4</sup>. Воевода контролировал деятельность выборных крестьян дворцовых сел и волостей и давал им наказания<sup>5</sup>.

Воеводам подчинялись и лица, возглавлявшие местные таможи, кружечные дворы, кабаки<sup>6</sup>. Там, где имелись укрепления и гарнизоны, к обязанности по хозяйственному управлению присоединялись функции военачальника, приказчик получал статус «воеводы» независимо от того, его резиденцией был город или село. Воеводы были в городах Богородицком, Скопине, Романове, в селах Лысково и Мурашкино, где еще Б.И. Морозовым были построены земляные укрепления и введены стрельцы<sup>7</sup>. Воеводы обладали и большими военно-административными функциями. Они набирали на службу служилых людей – дворян, детей боярских, ведали местными служилыми людьми «по прибору». Несли ответственность за все городские укрепления<sup>8</sup>.

Воевода был ответственным за все городские учреждения, крепостные пушки, различные военные и казенные съестные припасы, которые он принимал и сдавал по описи. Воевода распорядился печатью города, городскими и острожными ключами, денежной и пороховой

---

<sup>1</sup> 1680 года августа 31. Указная грамота из Большого дворца новгородскому воеводе И.А. Хованскому, об оказании содействия писцу в новгородских дворцовых селах... С. 286.

<sup>2</sup> 1680 года августа 13. Указная память из Большого дворца в Новгородскую четверть о посылке в Арзамасский уезд воеводе С. Ловчикову послушной грамоты в связи с назначением писца З. Красикова в алаторские дворцовые села и ясачные деревни... С. 286.

<sup>3</sup> 1678 года мая 3. Грамота белозерскому воеводе Никите Тараканову, об оставлении его на третий год, с похвалой за его службу... С. 63.

<sup>4</sup> Чичерин Б.Н. Указ. соч. С. 357.

<sup>5</sup> 1683 г. сентября. Воеводский наказ Николаевской дворцовой волости крестьянину Михаилу Заварову, о должности волостного сотского // АИ. СПб., 1842. Т. 5. С. 178.

<sup>6</sup> Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 68.

<sup>7</sup> Заозерский А.И. Указ. соч. С. 50.

<sup>8</sup> Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 66.

казной, хлебными запасами. В его ведении находилась различная документация: «Соборное Уложение 1649 года», указы и грамоты, именные списки служилых, посадских и уездных людей, приходные и расходные книги казне и запасам, писцовые, переписные, дозорные, оброчные, ясачные книги<sup>1</sup>.

При смене воевод все дела и казенное имущество сдавалось по описям и книгам («сдаточные росписи» и «росписные списки»)<sup>2</sup>. Один из экземпляров описи поставлялся в тот приказ, в ведении которого находилась данная территория. В царском хозяйстве они выполняли самые различные функции: чрезвычайные поручения (ревизии, строительные работы, перевозки материалов), экстренные «посылки», общий надзор за хозяйством, заведование специальными хозяйственными операциями<sup>3</sup>.

Воевода получал из приказа указ, определяющий круг его деятельности: осуществлял охрану феодальной собственности, боролся с укрывательством беглых, нарушением казенного интереса, с несоблюдением порядка. Воевода осуществлял финансовый контроль за деятельностью выборных властей по сбору прямых и косвенных налогов с населения. Таким образом, воеводы дворцовых городов и сел обладали широкими полномочиями. Они собирали подати, ведали повинностями, хозяйственными делами, таможенными и кабацкими сборами, судили крестьян и посадских людей.

Список литературы:

1. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Пг.; Киев, 1915. 699 с.
2. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 12 томах. М., 2003. Т. 12. 416 с.
3. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. 352 с.
4. Заозерский А.И. Царская вотчина XVII в. Из истории хозяйственной и приказной политики царя Алексея Михайловича. М., 1937. 306 с.
5. Каменцева Е.И., Устюгов Н.В. Русская метрология. М., 1975. 328 с.
6. Кристенсен С.О. История России XVII в. Обзор исследований и источников: пер. с дат. / Вступ. ст. и общ. ред. В.И. Буганова. М., 1989. 256 с.

---

<sup>1</sup> Чичерин Б.Н. Указ. соч. С.92–93.

<sup>2</sup> Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России... С. 66.

<sup>3</sup> Там же. С. 62.

7. Олеарий А. Описание путешествия в Московию XV–XVII вв. глазами иностранцев // Россия XV–XVII вв. глазами иностранцев / Подготовка текстов, вступ. ст. и комментарии Ю.А. Лимонова. Л., 1986. С. 287–471.
8. Романовский В.Е. Государственные учреждения Древней и Новой России. М., 1911. 453 с.
9. Филатов Н.Ф. Города и посады Нижегородского Поволжья в XVII веке. История. Архитектура. Горький, 1989. 174 с.
10. Чичерин Б.Н. Областные учреждения в России в XVII в. М., 1856. 591 с.

## **К.П. ПОБЕДОНОСЦЕВ И ЦЕРКОВНО-ПРИХОДСКАЯ ШКОЛА**

### **K.P. POBEDONOSTSEV AND CHURCH SCHOOL**

**Долгих А.Н.**, доктор исторических наук, доцент, профессор кафедры отечественной и всеобщей истории Липецкого государственного педагогического университета им. П.П. Семенова Тян-Шанского

#### **Аннотация**

Статья посвящена роли обер-прокурора Святейшего синода К.П. Победоносцева в создании в России сети церковно-приходских школ, значение которых для дела образования крестьянства по-разному оценивалось и оценивается сегодня исследователями.

#### **Ключевые слова**

Народное просвещение, церковно-приходская школа, крестьянство, Россия

#### **Annotation**

The article is devoted to the role of the Procurator of the Holiness Synod K.P. Pobedonostsev in creating in Russia a network of the church parish schools, the peasantry' education value of which was an is estimated by researchers today in different ways.

#### **Keywords**

Public education, church school, peasantry, Russia

Общественно-политические преобразования в нашей стране в последние десятилетия многое изменили и в мировоззрении россиян, произошли серьезные подвижки в историографии в оценке различных направлений общественной мысли прошлого, в том числе в отношении различных направлений консерватизма. Среди исторических фигур, которые подверглись переосмыслению, оказался и известный «кощей самодержавия», один из последних обер-прокуроров Святейшего Правительствующего синода (в 1880–1905 гг.) К.П. Победоносцев, чье религиозно-философское и литературное наследие стало ныне интенсивно изучаться.

По мнению М.Н. Покровского, «Победоносцев был представителем того политического православия, которое в XVII веке сожгло в срубе Аввакума, в XVIII гноило в тюрьмах архиереев, имевших наивность думать, что церковь имеет какое-то «самостоятельное»

существование, а в конце XIX века мелкой травлей травило Владимира Соловьева...»<sup>1</sup>. Н.А. Бердяев именовал мировоззрение Победоносцева «нигилизмом на религиозной почве». По его словам, последний «был нигилистом в отношении к человеку и миру, он абсолютно не верил в человека, считал человеческую природу безнадежно дурной и ничтожной...». В силу того, что «человек так безнадежно плох <...> единственное спасение – держать его в ежовых рукавицах. Человеку нельзя давать свободу. Только насилием и принуждением монархической государственности можно держать мир»<sup>2</sup>. По словам известного государственного деятеля России С.Ю. Витте, Победоносцев был «выдающегося образования и культуры человек, безусловно честный в своих помышлениях и личных амбициях, большого государственного ума, нигилистического по природе, отрицатель, критик, враг созидательного полета, на практике поклонник полицейского воздействия, так как другого рода воздействия требовали преобразований, а он их понимал умом, но боялся по чувству критики и отрицания, поэтому он усилил до кульминационного пункта полицейский режим в православной церкви»<sup>3</sup>. Государственный секретарь А.А. Половцов писал о нем в дневнике еще в 1883 г.: «Самая же сущность» его «весьма недальновидна и характеризует узкого моралиста, а никак не широкого политика. Вся беда, что такому честному, примерно образованному, но крайне одностороннему во всем человеку выпадает несоразмерная его силам доля участия в истинно государственных вопросах»<sup>4</sup>.

Заметим, что многие стороны мировоззрения обер-прокурора Синода и сегодня выглядят весьма актуально, в частности проблема воспитания и образования молодого поколения. Речь в данной статье пойдет о месте церковно-приходской школы в системе общественно-политических взглядов этого мыслителя. Данный сюжет был единственным в воззрениях Победоносцева, где он предлагал нечто определенное, обычно он лишь отрицательно смотрел на любые идеи или новации. Стоит заметить, что, когда террорист Лаговский стрелял в Победоносцева в 1901 г., первой виной последнего, по словам жертвы, он считал «распространение в народе суеверия и невежества посредством церковно-приходских школ». Победоносцев, действительно, стремился передать все начальное образование народа в руки церкви через

---

<sup>1</sup> Письма Победоносцева к Александру III: в 2 т. / предисл. М.Н. Покровского М., 1925. Т. 1.

<sup>2</sup> Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990. С. 128.

<sup>3</sup> Витте С.Ю. Воспоминания. М., 1960. Т. 2. С. 260

<sup>4</sup> Дневник государственного секретаря А.А. Половцова. 1883–1892. М., 1966. С. 80.

распространение на всю страну церковно-приходских школ, которые должны были укрепить влияние церкви на молодые души и стать непреодолимым барьером для проникновения в молодое поколение антиправительственных, антисамодержавных идей, преградой революции.

Данный сюжет прежде всего касался крестьянства. Как говорил сам Победоносцев на Петергофских совещаниях о проекте Государственной думы летом 1905 г., «исторические предания твердо держатся в одном крестьянстве. Даже и в настоящее время физиономия крестьянства осталась неизменною. Не то стало с дворянством, в него все входят новые служилые люди, и нельзя дать ясный отчет, чем теперь представляется дворянство. А говоря о крестьянстве, мы ясно знаем, о чем говорим, мы понимаем, что такое крестьянство, и тут ошибок быть не может. Крестьянство – господствующее зерно населения...». По мнению обер-прокурора Синода, сам русский народ вполне способен соответствовать своей высокой православной миссии, которой мешает и зараженная «великой ложью» интеллигенция, и «бюрократическое средостение», отделяющее еще не испорченный до конца народ от монарха. Поэтому именно на народ, на крестьянство прежде всего, и должно обратиться внимание власти. Одним из способов его воспитания кроме уничтожения кабака, по мнению Победоносцева, была, как говорилось выше, передача народного образования в руки Синода (одно время, где-то около 1898 г., ходили упорные слухи о восстановлении т. н. «сугубого» министерства, которое должно было объединить Синод и Министерство народного просвещения, как это уже было однажды в конце правления Александра I)<sup>1</sup>.

В переписке обер-прокурора Синода с императором Александром III этот сюжет затрагивался им достаточно часто. Так, в письме от 28 марта 1883 г. он отмечал: «В настоящую минуту при святейшем Синоде разрабатывается вопрос об устройстве церковно-приходских школ, – вопрос первостепенной важности для государства. Народ у нас пропадает, раскол и секты держатся от невежества; люди вырастают, не получая первых, самых основных, понятий о Боге, о церкви, о заповедях. Этому невежеству не поможет ученье, криво устроенное, не приспособленное к жизни, – оно может еще более развратить простого человека, отрывая его от жизни и действительности. Для блага народного необходимо, чтобы повсюду, поблизости от него и именно около приходской церкви была первоначальная школа грамотности, в неразрывной связи с учением закона божия и церковного пения, облагораживающего всякую простую душу. Православный русский человек

---

<sup>1</sup> Петергофские совещания о проекте Государственной Думы. Пг., 1917. С. 150.

мечтает о том времени, когда вся Россия по приходам покроется сетью таких школ, когда каждый приход будет считать такую школу своею и заботиться о ней посредством приходского попечительства, и повсюду образуются при церквях хоры церковного пения. Ныне все разумные люди сознают, что именно такая школа, а не иная, должна быть в России главным и всеобщим средством для начального народного обучения». А в письме к тому же адресату от 30 июля 1883 г. он указывал: «Чтобы спасти и поднять народ, необходимо дать ему школу, которая просвещала бы и воспитывала бы его в истинном духе, в простоте мысли, не отрывая его от той среды, где совершается жизнь его и деятельность <...> Нельзя достаточно оценить всю громадную важность этого предмета <...> Здесь, можно сказать, самые ключи будущего благосостояния России»<sup>1</sup>. Об этом же он писал и Николаю II 9 ноября 1902 г.: «В настоящее время, когда со всех сторон испорченные и безумные люди стараются поселить в народе разврат мысли и развить в невежественной массе неудовольствие против властей, озлобление и потрясти в нем простую веру – единственным надежным средством к воспитанию нового поколения служит школа, и именно церковно-приходская, неразрывно связанная с церковью, сама близкая к народу и самая для него сочувственная. Вот почему с самого начала на эти школы обращается и Святейшим синодом, и мною самая усердная забота, и поистине могу сказать, что школа эта, при всех неизбежных недостатках, растет и успевает даже сверх ожидания, привлекая к себе в народе самое сердечное сочувствие»<sup>2</sup>. Подобные идеи разделяли не только представители верхов общества, но в ряде случаев и крестьянские общества. По словам американского исследователя Б. Эклофа, в ряде случаев родители совершенно сознательно разрешали своим детям учиться в школе лишь 1,5–2 года, чтобы не потерять над ними полный контроль и чтобы дети «не испортились». В этом случае дети успевали овладеть минимальной грамотностью, которая не позволяла им слишком подняться над родителями в интеллектуальном отношении<sup>3</sup>.

Одним из результатов его деятельности в данной сфере стало утверждение 13 июня 1884 г. «Правил о церковно-приходских школах».

---

<sup>1</sup> Письма Победоносцева к Александру III. М., 1926. Т. 2. С. 27–28, 39–40.

<sup>2</sup> РГИА. Ф. 1574. Оп. 1. Д. 16. Л. 41-41 об.; Из писем К.П. Победоносцева к Николаю II (1898–1905) / Публ. М.Н. Курова // Религии мира: История и современность. Ежегодник. 1983. М., 1983. С. 183–184.

<sup>3</sup> См.: Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. СПб., 1999. Т. 1. С. 339.

В июне 1888 г. определение Синода предписывало монастырям содействовать материальными средствами этим школам. 4 мая 1891 г. были утверждены «Правила о школах грамоты» (как своеобразного варианта церковно-приходских школ), которые тоже подлежали ведению духовенства. Если в 1884 г. насчитывалось 7,7 тыс. церковных школ при 184,7 тыс. учащихся, то в 1893 – 29,9 тыс. школ при 931,4 тыс. учащихся. Среди них церковно-приходские школы составляли в 1893 г. 12,1 тыс. при 508,1 тыс. учащихся, а 17870 школ (432,2 тыс. учащихся) являлись школами грамоты. Из всех начальных школ на 1911 г. (вот оно – наследие Победоносцева, умершего в 1907 г.) – 100295 – 37922 (37,8%) принадлежало Духовному ведомству: 33831 церковно-приходских и 4091 школ грамоты, а общее число учащихся в них достигло 2 млн. чел<sup>1</sup>. Современники по-разному относились к этой идее Победоносцева. Так, его духовный единомышленник генерал А.А. Киреев отмечал ее как «большое место у Победоносцева. Он стоит за церковную школу, мысль, конечно, превосходная, то тут, по обыкновению у нас, является официальная ложь... школы эти на бумаге, их может быть нет и десятой части». По словам Е.А. Победоносцевой, жены обер-прокурора Синода, «Витте, заклятый враг моего мужа, и тот отдавал мужу справедливость в отношении церковно-приходских школ». Он говорил: «Я низко кланяюсь и благодарю Константина Петровича за церковные школы. Это его креатура», и обращал внимание на эти островки цивилизации в деревне, которым помогали только Победоносцев и монархи<sup>2</sup>. При этом, с одной стороны, распространение сети церковных школ разного уровня было благим делом, хотя и их число было каплей в море, но, с другой стороны, налицо и реакционные стремления их творца – Победоносцева – передать все дело начального образования в руки церкви.

Так или иначе, подобные меры на деле не спасли страну от целой серии революций. Как об этом сказал в свое время В.И. Ленин, самодержавие в ту пору «вело линию Каткова и Победоносцева», стараясь представить «себя в глазах народных масс «стоящим над классами», охраняющим интересы массы крестьян. Разумеется, эта лицемерная «забота» о мужике на деле прикрывала чисто крепостническую политику, которую эти деятели «проводили с тупоумной прямолинейностью во всех областях общественной и государственной жизни. Самодержавие

<sup>1</sup> Иванова Н.А., Желтова В.П. Сословное общество Российской империи (XVIII – начало XX в.). М., 2010. С. 286–287.

<sup>2</sup> Дневник А.А. Киреева. Т. 9. Запись 3 мая 1895 г. С. 15 // ОРРГБ. Ф. А.А. Киреева; РГИА. Ф. 1574. Оп. 1. Д. 29. Л. 56.

всецело полагалось <...> на полную отсталость, темноту и бессознательность крестьянской массы <...> пыталось опереться на экономическую неподвижность России, на глубокий политический сон масс крестьянского населения»<sup>1</sup>. Что из этого вышло, известно...

Список литературы:

1. Бердяев Н.А. Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990. 224 с.
2. Витте С.Ю. Воспоминания. М., 1960. Т. 2. 639 с.
3. Иванова Н.А., Желтова В.П. Сословное общество Российской империи (XVIII – начало XX в.). М., 2010. 752 с.
4. Ленин В.И. К вопросу об аграрной политике (общей) современного правительства // Полн. собр. соч. Изд. 5. М., 1973. Т. 23. С. 260–277.
5. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. СПб., 1999. Т. 1. 548 с.

## **УНИКАЛЬНЫЙ ЭКСПЕРИМЕНТ ПО ОЦЕНКЕ ПОЧВ НИЖЕГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА**

### **A UNIQUE EXPERIMENT ON THE EVALUATION OF THE NIZHNY NOVGOROD PROVINCE SOILS IN THE SECOND HALF OF THE XIX CENTURY**

**Галай Н.Н.**, краевед

Аннотация

Статья посвящена эксперименту по оценке почв Нижегородской губернии, который был проведен по инициативе Нижегородского земства во второй половине XIX века. Обозначена ценность проведенного эксперимента для совершенствования системы земельного налогообложения.

Ключевые слова

Российская империя, земства, земельные налоги, почвы, Нижегородская губерния.

Annotation

The issue is devoted to an experiment on the evaluation of the Nizhny Novgorod province soils. The experiment was held at the initiative of the Nizhny Novgorod zemstvo in the second half of the XIX century. The value of the experiment for improving the system of land taxation was determined.

Key words

The Russian Empire, zemstvo, land taxes, soils, Nizhny Novgorod province.

Сейчас, вероятно, мало кто помнит о том, что во второй половине XIX века наша губерния начала масштабный экономический

<sup>1</sup> Ленин В.И. К вопросу об аграрной политике (общей) современного правительства // Полн. собр. соч. Изд. 5. М., 1973. Т. 23. С. 260.

эксперимент по оценке качества земель. Окончательным итогом этих грандиозных исследований, которые, кстати, не проводились нигде в мире, должен был стать дифференцированный налог на землю с учетом ее качества, а также выявление свободных и занятых земель по регионам губернии с целью их эффективного введения в экономический оборот.

Существовавший в России налог на землю, несмотря на разнообразие почв, не учитывал их качественный состав. Такое положение дел не устраивало ни землевладельцев, ни правительство. Наиболее активно этот вопрос начал обсуждаться в середине XIX века, когда в губерниях стали образовываться земства. «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», подписанное 1 января 1864 г. императором Александром II, вводило в 33 губерниях Российской империи земское самоуправление. Создавались новые органы городского управления. В их состав входили все слои населения, избираемые (на основе имущественного ценза) на три года. Земство не являлось органом государственной власти, потому что авторы упомянутого «Положения» исходили из негосударственной природы земств. Избирательные права получали промышленники, купцы и владельцы недвижимого имущества. Введение земства дало определенный толчок к развитию хозяйственной деятельности на местах, активности общественно-политической жизни, вовлечению в нее широких слоев населения, включая крестьянство.

Известно, что Земские органы делились на распорядительные – собрания гласных, и исполнительные – земские управы. Ежегодные собрания гласных решали хозяйственные вопросы, утверждали земские налоги, выбирали земские управы. Исполнительные органы распределяли государственные сборы и назначали местные сборы, устраивали благотворительные заведения. В сферу их компетенции также входило здравоохранение и народное образование. Земство, таким образом, не являясь органом государственной власти, взаимодействовало напрямую с ней через систему сборов.

Главным предметом земского обложения, источником его существования и деятельности были земельные налоги. Практически с первых дней своего появления, 31 декабря 1865 г., Нижегородское Губернское земство оценило «*всю неуравнительность*, следовательно, и несправедливость существующих налогов на землю», поскольку не учитывался разнообразный состав почв и соответственно возможности их использования<sup>1</sup>. Данный вопрос неоднократно обсуждался зем-

---

<sup>1</sup> Материалы к оценке земель Нижегородской губернии. Лукояновский уезд. Спб.,

ством, но оптимального варианта не находилось. Теоретически было ясно, что на более плодородные земли налоги должны быть выше, т. к. их отдача не сопряжена со значительными затратами, которых требуют бедные супесчаные, песчаные и подзолистые почвы. Однако на практике в государстве отсутствовал единый подход к оценке земель.

В определенной степени это подтверждала и аналитическая оценка ежегодных статистических данных, которые содержались в «Обзоре хода крестьянского дела» и «Земском деле в Нижегородской губернии»<sup>1</sup>. Реалии «правильной оценки» охватывали огромный круг естественно-исторических и экономических вопросов, решаемых в определенном промежутке времени специально подготовленными специалистами. Кроме того, эта реальность требовала «полнейшей объективности» самого метода оценки, который мог быть использован в дальнейшем и в других губерниях Российской империи.

В 1867 году земство отмечало, что «земли и леса в настоящее время хотя и разделены на разряды по каждому уезду, но разделение это основано не на действительной ценности и доходности земельных угодий, а на хозяйственном назначении, подразделяющем их на усадьбы, на земли пахатные, луговые, леса строевые, лиственные, хвойные, дровяные, кустарные и т. д.»<sup>2</sup>.

Многочисленные обращения Нижегородского земства к этому вопросу (для чего периодически создавались специальные комиссии) выработали определенный подход к его решению. На одном из заседаний «особой специальной комиссии» 17 января 1881 года было решено всю предстоящую работу по оценке земель разделить «на две части: а) исследования почвенные и б) исследования экономические». Первая часть должна была включить в себя также и геологические исследования. Первую часть исследований, естественно-историческую, по мнению земства, следовало поручить известному столичному светилу науки – профессору Санкт-петербургского университета В.В. Докучаеву. «Первую половину задачи, вместе с попутным геологическим изучением края Губернскому земству угодно было (14 января 1882 года) предложить мне, – пишет в предисловии ко второму выпуску В.В. Докучаев, – причем ставилось условием, чтобы в каждом уезде

---

1884. Вып. II. С. 1.

<sup>1</sup> Нижегородский сборник, издаваемый нижегородским статистическим комитетом / под ред. действительного члена и секретаря комитета статистики А.С. Гацкого. Нижний Новгород, 1867. Т.1. Чч. 1, 2.

<sup>2</sup> Материалы к оценке земель Нижегородской губернии. Лукояновский уезд. Спб., Вып. II. 1884. С. 97.

работал бы все лето (июнь, июль, август) особый экскурсанта под моим общим руководством; исследования предложено окончить в три лета»<sup>1</sup>.

Нижегородское земство, прежде чем приглашать для исследования известного профессора, не только хорошо проработало вопрос внутри губернии, но и четко представило объем и ход работ, а также ожидаемые результаты. Вероятно, поэтому уважаемый профессор «принял на себя это лестное, но чрезвычайно трудное предложение» не без «сильных колебаний и сомнений». Многолетний опыт убедил В.В. Докучаева в том, что исследование почв и подстилающих их наносов (*подпочва*) в то время было сложнейшей задачей геологии из-за повсеместного непостоянства их состава, требующего оценки в качестве сельскохозяйственных земель.

Однако главное сомнение профессора было в том, что «подобный труд – *первый* опыт в России, имеющий не много предшественников и заграницию, по крайней мере, в тех размерах и с тем характером, как это требовалось для целей Нижегородского губернского Земства»<sup>2</sup>. В.В. Докучаев откровенно говорит о том, что у него не было готового метода, что «должно было в значительной степени осложнить принимаемое дело».

Столичный профессор признается, что «в виду *совершенной новизны дела*» трудности могли возникнуть и при подборе специальных кадров, которыми Россия на этот период не располагала в необходимом количестве.

К чести Докучаева, он все же берется за сложнейшие исследования, предложенные его школе Нижегородским земством. Вот как он мотивирует свое решение: «принимая во внимание громадное государственное значение правильной расценки земель в такой чисто земледельческой стране, как Россия и, имея в виду, что дело, предпринятое Нижегородским земством, по его высокой полезности, наверно, найдет себе последователей, я решился взять на себя эту задачу»<sup>3</sup>. Материалы исследований представляли интерес и для правительства, что способствовало тому, что все сборники по оценке земель Нижегородской губернии печатались в северной столице.

Второй этап, экономический, было решено поручить Нижегородскому статистическому отделению, образованному при Губернской Земской Управе.

---

<sup>1</sup> Там же. С. 2.

<sup>2</sup> Там же. С. 3.

<sup>3</sup> Там же.

Целей этого небывалого эксперимента у нижегородцев было несколько. Главная из них преследовала оценку качества сельскохозяйственных земель и лесов с учетом определения полезных ископаемых, пригодных для кустарного и промышленного производства, для взимания с них «правильного» налога. В данном случае проведение каких-либо существенных геологических изысканий не предусматривалось: предполагалось провести фронтальный опрос жителей того или иного населенного пункта губернии – от деревень до уездных городов. Здесь уместно вспомнить, что, начиная с середины XVII века, наши предки в нагорной части стали изводить дубы на поташ: началось массовое кустарное «производство» дешевого, в основном бутылочного, темного стекла. Стали исчезать вместе с дубами липы, вязы... Резко снизилось занятие бортничеством (*сбор дикого меда – Н.Г.*). Начали мельчать и исчезать малые реки, питающие Оку и Волгу; если приглядеться внимательно, то и сейчас можно рассмотреть пересохшие и заросшие русла этих рек, например, по трассе арзамасского направления. Нарушался баланс между флорой и фауной. Урожайность сельскохозяйственных культур пошла на снижение.

Другой целью этого эксперимента была сельскохозяйственная оценка земель с тем, чтобы с учетом качества и плодородия почвы, а также климатических особенностей подобрать сельскохозяйственные культуры, способные дать максимальный урожай при минимуме затрат. Затраты рассматривались как по обработке и удобрению почвы, так и по выращиванию культур. Итогом этого направления должны были стать рекомендации, в каком районе губернии какие культуры выращивать. Например, для части районов Заволжья рекомендовалось выращивать гречиху при одновременном устройстве пасек для опыления гречихи и получения при этом гречишного меда.

Была у Нижегородского земства и третья цель этой многоплановой работы: определить более четко сословный, профессиональный, имущественный, возрастной состав населения, а также оценить его по половому признаку. Это было связано с тем, что надел земель в России того времени шел исключительно «на кормильцев», т. е. на мужчин. Именно поэтому земство предусматривало проведение работ и составление отчетов по ним в разрезе уездов.

Здесь интересы Нижегородского земства опять выходили за рамки одной Нижегородской губернии, т. к. представляли интерес практически для всех губерний земледельческой России.

Нижегородцы всегда были прагматичны, и, оплачивая работу столичной школы исследователей, поставили довольно жесткие условия

ее выполнения. Так, по геологической части Нижегородское земство «на исследование каждого уезда и на составление отчета по нему» выделяло всего один год. «Вот почему полная обработка собранного <...> палеонтологического материала, а равно анализы *физических свойств* почв и некоторых полезных ископаемых могли быть закончены не раньше выхода в свет XII выпуска». К этому времени планировалось подготовить все материалы и для сравнительной расценки земель губернии. При этом В.В. Докучаев настоятельно рекомендовал иную методику исследований, которая предполагала проведение работ не по уездам, а по естественным районам, приуроченным к речным системам. По этой методике были и проведены первые исследования. Однако нижегородцы отвергли подобный подход и убедили профессора выполнять исследования и выпускать отчеты по уездам, что было «удобнее» для работы земства. По этой причине Докучаеву пришлось переделать отчеты по Лукояновскому, Сергачскому и Княгининскому уездам.

Структурно планировалась работа и отчеты выполнять в следующем порядке: выпуск I – Исторический очерк оценки земель Европейской России вообще и Нижегородской губернии в особенности, II – Лукояновский уезд, III – Сергачский уезд, IV – Княгининский уезд, V – Арзамасский уезд, VI – Ардатовский уезд, VI – Горбатовский уезд, VIII – Нижегородский, IX – Васильсурский уезд, X – Макарьевский уезд, XI – Семеновский уезд, XII – Балахнинский уезд, XIII – Свод всех данных по изучению Нижегородской губернии с таблицей расценок почв и двумя картами, геологической и почвенной. При этом профессор отмечал, что «конечно, было бы практичнее печатать эти карты при описании каждого уезда отдельно, но это сильно увеличило бы расходы на издание». Можно только подозревать, как следили нижегородцы за расходом средств, выделенных на проведение работ, от которых ожидали «правильной оценки земель», а, следовательно, и более «правильного налога», способного улучшить экономику Губернии.

Исследования начались в 1882 году с Лукояновского уезда, а уже в 1884 году увидел свет первый «Отчет Нижегородскому Губернскому Земству», составленный П.А. Земятченским и В.В. Докучаевым. Данный отчет, как и все последующие, состоял из трех самостоятельных глав: 1) *оро- и гидрография* местности; 2) *геология* с кратким очерком полезных ископаемых; 3) *почвы* с краткой характеристикой дикой растительности. Периодичность их выпуска зависела от очередности исследуемых уездов и обработки полученного материала.

Интересно, что Выпуск II по Лукояновскому уезду вышел раньше (1884 г.) Выпуска I «Исторический очерк оценки земель Европейской

России вообще и Нижегородской губернии в особенности, с классификацией почв» (1886 г.). Основная причина этого – опять же, практицизм нижегородских «чиновников» от земства, которые были заинтересованы как можно быстрее изучить материалы исследования почв и, при возможности, апробировать их в условиях губернии.

Лукояновский уезд для исследователей представлял также особый интерес. Начать исследования почв именно с этого уезда настоятельно рекомендовало земство. Именно в этом уезде было большинство черноземных плодородных почв и заливных лугов, чему способствовали протекающая там река Алатырь и ее притоки. По оценке исследователей главная река уезда Алатырь имела ширину в 1882 году 15–20 сажень (1 сажень = 2,16 м) и глубину более 2 аршин (1 аршин = 71,12 см.); весенняя пойма доходила до 400 сажень в ширину. На реке было отмечено несколько водяных мельниц, от 3 до 8 поставов. К этому времени там уже несколько лет работал стеклозавод Мессинга, который для варки стекла использовал местные кварцевые пески, «чистые и тонкие», а вот огнеупорную глину приходилось вести из Владимирской губернии. Как известно, кварцевые пески в Европейской части России встречаются крайне редко. В уезде к тому времени уже разрабатывался флюсовый камень, предполагалось использование сферосидерита (болотные железосодержащие руды) для выплавки чугуна. Рассматривалась также возможность переработки серного колчедана (рухляковистые глины) с получением из них серной кислоты, которая длительное время, вплоть до 80-х годов XX века, являлась стратегическим продуктом. Хранила лукояновская земля известняки (строительные и для производства извести), фосфориты. В них профессор В.И. Меллером были обнаружены «небольшие экземпляры аммонитов и двусторчатых раковин»<sup>1</sup>, а также и горючие сланцы близ села Кергуд. Однако большое содержание серы (до 2,3% по ангидриду) и других примесей требовало их отдельного исследования. Молодой ученый Санкт-Петербургского университета П.А. Земятченский исследовал множественные лукояновские глины, которые, в зависимости от содержащихся в них примесей, представлены широкой цветовой гаммой: желто-бурого, красного, бурого, светло-зеленоватого, серого, темно-серого, темно-синего и «даже совершенно черного цвета; они весьма часто содержат в себе конкреции серного колчедана». Экономический интерес для губернии имели такие полезные ископаемые, как

---

<sup>1</sup> Меллер В.И. Несколько слов о фосфоритах Нижегородской губернии. Спб, 1876. С. 3–4.

торф и болотная руда, залежи которых тоже требовали дополнительных оценок.

Исследования школы Докучаева затрагивали практически все геологические слои: пермский период (*пестрые рухляки*), юрский, каменноугольные известняки, дилuviальные отложения (*подпочвы*) и «современные отложения». К ним профессор относит речные наносы, озерные отложения (ил и сапропель), залежи торфа и болотной руды. При этом Докучаев ссылается на первое систематическое исследование геологии уезда профессора В.И. Меллера, изложенное в «Очерке геологического строения южной части Нижегородской губернии, 1875 г.». До В.И. Меллера, отмечает Докучаев, некоторые попытки исследовать геологию Лукояновского уезда предпринимали известные западные ученые, исследовавшие Урал. Среди них такие светила науки, как Петр Симон Паллас – немецкий ученый-энциклопедист, географ, геолог, этнограф и т.д.; Уильям Томас Фокс Странгвейс – Вице-Президент Английского Геологического Общества, дипломат, аккредитованный в Россию, создавший первую карту окрестностей С.-Петербурга; шотландец Родерик Импи Мурчисон – профессор геологии и минералогии Эдинбургского университета, член Королевского общества, знаток геологии многих стран Западной Европы, один из первых составителей геологической карты Западной России.

В ходе полевых работ специалисты школы В.В. Докучаева часто привлекали местное население, которое не только хорошо знало местность, но и нередко указывало на те или иные породы полезных ископаемых. Например, при исследовании юрских отложений у села Михайлов Майдан обнаружены ранее пробуренные скважины, на которые указало местное население. По словам жителей села, глубина отдельных буровых скважин доходит до 60 саж. (~ 130 м). Пробы грунта показали наличие окаменелостей доисторических моллюсков, раковин и аммонитов юрского периода, всего 27 наименований, вошедших в выпуск<sup>1</sup>.

Решая главную задачу, исследователи дали качественную и количественную оценку земель уездов по всем их населенным пунктам с указанием процента гумуса, гигроскопической воды и содержания основных оксидов после прокаливания сухого остатка почвы.

Как отмечалось, сравнительная оценка всех губернских земель должна была быть выполнена после выхода в свет XII выпуска, посвященного Балахнинскому уезду. Выпуски выходили по мере анализа и обработки всех данных, собранных в разрезе уездов и печатались,

---

<sup>1</sup> Там же. С. 63.

как отмечалось, в С.-Петербурге, в типографии Е. Евдокимова. Исключение составляет экономическая часть, выпуски которой печатались в Нижнем Новгороде. Так, например, «Нижегородский уезд» был напечатан в 1895 г. нижегородской типографией товарищества А. Ржонницкаго. Тем не менее, полученный в ходе исследований объем материала потребовал издания не только, как первоначально предполагалось, выпуска XIII – «Геологическое описание Нижегородской губернии с очерком полезных ископаемых и геологическою картою», но и XIV выпуска – «Почвы, растительность и климат Нижегородской губернии с почвенною картою», вышедшего в 1886 году также в С.-Петербурге.

Интересно, что в этом сборнике представлены списки состава лесов. Первенство в те годы в черноземной зоне губернии еще держал дуб, за ним по численности следовали клен, вяз, ильм, липа, ясень, ольха, осина, береза, яблоня, рябина, черемуха. В заволжской части состав леса резко отличался и состоял из елей, осокра (разновидность осины), корабельных сосен, осин и др. Из кустарников в губернии чаще всего можно было встретить калину, клещевник, шиповник, жимолость, орешник, крушину, малину, ежевику, терновник, акацию, дикий миндаль, дикую вишню.

Выявлено было также, каким сельскохозяйственным культурам нижегородцами отдается предпочтение. Для этого было опрошено 150 корреспондентов. Оказалось, что жители губернии предпочитают выращивать: рожь семи видов (озимую, яровую, альпийскую, пробштейнскую, шампанскую, ивановскую, кубанку (в малых объемах)); пшеницу яровую восьми видов (белотурку, скороспелку, русскую, красную кубанку, белоколоску, арнаутку, турчанку и барынню); пшеницу озимую трех видов (зимовку, агинку, полбу); овес девяти видов (русский, французский, одногривый, булыбинский, белый скороспелый, татарский, американский, английский и московский). Кроме этих культур в губернии высевали также просо (черное, красное, низовое); ячмень (простой, скороспелый, низкий, польский); горох (русский, полукруглый, грецкий); гречиху (простую и сибирскую); чечевицу, лен и коноплю. Встречались посевы кукурузы, горчицы. В сборнике приводятся данные по посеву и сбору сельскохозяйственных культур и даются рекомендации по их выращиванию с учетом почвы и особенностей климата. Совершенно неожиданно составители приходят к выводу, что «выращивание хлебов на этих трех почвах идет весьма не одинаково: один и тот же хлеб скорее всего зреет на песках, затем на суглинках, и наконец уже на черноземе»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Краснов А.Н. Очерк дикой и культурной растительности / Материалы к оценке

Исследования оказались интересными и для самих исследователей. Не случайно уважаемый профессор в предисловии ко второму выпуску делает комплимент нижегородцам: «Приношу здесь глубочайшую признательность Нижегородскому Земству за ту высокую честь, какую оно оказало мне своим предложением; считаю долгом заявить также, что только деятельное участие известного нашего аналитика, профессора К.Шмидта и магистранта В.М.Яковлева, а также горячая любовь к делу моих молодых помощников (кандидаты Санкт-Петербургского университета – П.А. Замятченский, Н.М. Сибирцев, А.Р. Ферхмин, В.П. Акмалицкий, Ф.Ю. Левинсон-Лессинг, Н.Ф. Бараков и Н.Н. Бурмачевский) помогли мне преодолеть те *разнообразнейшия* трудности, с которыми, по необходимости, связано было такое сложное дело, как изучение и оценка земель губернии, площадь которой равняется приблизительно 4.211.786 десятин».

С 1887 года была начата работа над вторым этапом и одновременно над второй частью сборника – экономической. Выполнение экономических исследований, порученных Нижегородскому статистическому отделению, образованному при Губернской Земской Управе, вышло под названием «Материалы к оценке земель Нижегородской губернии. Экономическая часть». Структура второй части исследования распределялась по уездам губернии. Общее руководство работами и общая редакция сборников принадлежит заведующему статистическим отделением Н.О. Анненскому. В основу второй части сборника легли данные местного оценочно-экономического исследования, произведенного статистическим отделом летом и осенью 1889 г., а также материалы, полученные в результате работ школы В.Н. Докучаева<sup>1</sup>.

Проведенные уникальные исследования, предпринятые Нижегородским земством, давали возможность упорядочить налогообложение на земли не только в одной губернии, но и с успехом применить их в других губерниях обширной российской территории с большим разнообразием ее почв, которые в большинстве своем представлены и исследованы в Нижегородской губернии. Таким образом, решая местную проблему, Нижегородское земство одновременно решало ее в общегосударственных интересах, дав правительству системный инструмент разработки дифференцированного налогообложения разнокачественных обширных российских земель.

---

земель Нижегородской губернии. Естественно-историческая часть. Отчет Нижегородскому Губернскому Земству. СПб., 1886. Вып. XIV. Гл. IV. С.87.

<sup>1</sup> Материалы к оценке земель Нижегородской губернии. Экономическая часть. Нижегородский уезд. Н. Новгород, 1895. Вып. VII. I. С.9.

Список литературы:

1. Краснов А.Н. Очерк дикой и культурной растительности // Материалы к оценке земель Нижегородской губернии. Естественно-историческая часть. Отчет Нижегородскому Губернскому Земству. СПб., 1886. Вып. XIV.
2. Меллер В.И. Несколько слов о фосфоритах Нижегородской губернии. СПб., 1876.

## **ТЮРЕМНАЯ РЕФОРМА И ЕЁ РОЛЬ В МОДЕРНИЗАЦИИ УГОЛОВНО-ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ (КОНЕЦ XIX – НАЧАЛО XX ВЕКА)**

### **PRISON REFORM AND ITS ROLE IN THE MODERNIZATION OF THE PENAL SYSTEM OF RUSSIA (THE END OF XIX – BEGINNING OF XX CENTURY)**

**Кораблин К.К.**, кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета ФГБОУ ВО «Тихоокеанский государственный университет» (г. Хабаровск)

#### Аннотация

Статья посвящена тюремной реформе, которая проводилась в России на рубеже XIX – начала XX в. и была вызвана необходимостью совершенствования механизма управления местами заключения. Основной задачей реформы стало создание центрального органа управления тюремной системой – Главного тюремного управления, образованного в 1879 г. и наделённого широкими правами и полномочиями по обеспечению единства проводимой уголовно-пенитенциарной политики на всей территории государства.

#### Ключевые слова

Российская империя, тюремная реформа, пенитенциарная система, Главное тюремное управление, места заключения, осужденные.

#### Abstract

The article is devoted to prison reform, which was held in Russia at the turn of XIX – early XX century and was caused by the necessity of improvement of mechanism of management of detention centres. The main objective of the reform was the creation of a Central administrative authority for the prison system – the Main prison administration, which was formed in 1879 and was vested with broad rights and powers to ensure the unity of the ongoing criminal penitentiary policy throughout the state.

#### Keywords

The Russian Empire, prison reform, the prison system, Central prison Department, detention centers, convicted.

В 60–70-х гг. XIX в. в условиях обострившегося кризиса феодально-крепостнического строя и усилившихся социально-экономических и политических противоречий, император Александр II предпринимает срочные меры по реформированию существующего строя. Проводимые им широкомасштабные реформы затронули практически все сферы жизни общества и государства. За годы его правления были

проведены крестьянская (1861), финансовая (1862–1866), земская (1864), судебная (1864), городская (1870), военная (1864–1874) реформы. Глубокие преобразования затронули министерство внутренних дел (1861–1880), народное просвещение и печать (1863–1864), организацию тюремного дела (1879).

Подготовка проектов буржуазных реформ проходила в условиях борьбы правительственных группировок сторонников и противников этих преобразований. Сторонников реформ возглавлял брат царя великий князь Константин Николаевич. В эту группу «константиновцев» (как ее негласно называли в бюрократических кругах) входили: министр народного просвещения А. В. Головин; товарищ министра внутренних дел Н.А. Милютин; его брат – военный министр граф Д.А. Милютин; министр финансов М.Х. Рейтерн; государственный контролер В.А. Татаринов и др. В группу противников преобразований входили: глава III Отделения императорской канцелярии, шеф жандармов князь В.А. Долгоруков и сменивший его в 1866 г. граф П.А. Шувалов; министр юстиции граф В.П. Панин; министр двора граф В.Ф. Адлерберг; двоюродный брат царя принц П.Г. Ольденбургский и др. Сам Александр II шел то вправо, то влево, беспрестанно меняя направление<sup>1</sup>.

Реформы были направлены на дальнейшее социально-экономическое и политическое развитие России, преодоление её отсталости от передовых европейских государств. В стране заработали институты местного (земского и городского) самоуправления, общество получило всеобщий независимый суд, современную армию, полицию, систему народного просвещения, печать, в известных пределах сократился открытый и грубый произвол царских чиновников в полиции, суде, цензуре, образовании. Реформы создали благоприятные условия для развития торговли, промышленности, финансов и т. п.

Одной из малоизвестных реформ была тюремная. Попытки провести некоторые тюремные преобразования предпринимались в России и раньше, в 1817–1819 гг. Их результатом стало учреждение 19 июля 1819 г. Попечительного о тюрьмах общества, главным покровителем которого стал сам император Александр I. По случаю образования Общества царский указ гласил: «В Санкт-Петербурге учреждается общество под названием “Общество Попечительное о тюрьмах”. Предметом его деятельности будет нравственное исправление содержащихся преступников, улучшение состояния заключённых...»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России: пособие для учителя. М., 1960. С. 248–249.

<sup>2</sup> Об учреждении в России Попечительного общества о тюрьмах // ПСЗ 1. СПб., 1830. Т. 36. № 27895. С. 311.

По примеру Санкт-Петербурга в 1828 г. был образован Московский комитет Попечительного о тюрьмах общества. Впоследствии такие комитеты и их отделения были открыты во многих других городах. К 1844 г. (25-летию юбилею со дня образования Общества) в России насчитывалось 49 губернских и 227 уездных комитетов Попечительного о тюрьмах общества. В дальнейшем все российские монархи были его покровителями. Персональный состав членов Общества отбирался лично царём, он же утверждал членов его губернских тюремных комитетов. Целью общества было нравственное исправление находящихся под стражей преступников, улучшение условий их содержания и приучение к общественно полезному труду.

Первым президентом Общества был избран известный государственный деятель, доверенное лицо императора Александра I, министр духовных дел и народного просвещения князь А.Н. Голицын. Первые тридцать членов Общества, разделившись на мужской и дамский комитеты, получили право «открывать тюремные недостатки и злоупотребления». Попечительное о тюрьмах общество на своё первое заседание собралось 11 октября 1819 г. и впоследствии стало активно заниматься благотворительной деятельностью. На собранные от частных пожертвований деньги оно закупало для арестантов продукты, одежду, обувь, ремонтировало обветшавшие здания тюрем, занималось образовательной деятельностью, поиском работы для лиц, освободившихся из мест заключения, оказывало им медицинскую помощь и т. п.

Большое внимание в деятельности Попечительного о тюрьмах общества уделялось мерам религиозного воздействия на заключённых. Так, было предписано повсеместно для осужденных вводить церковные службы, а воскресные и праздничные дни в тюрьмах проводить в благочестивых чтениях, беседах и молитвах. Для организации богослужений предусматривалось строительство при тюрьмах церковных зданий. Впервые также был поставлен вопрос о создании тюремных библиотек, состоящих «из книг, чтение которых может вести арестантов к нравственному развитию и исправлению»<sup>1</sup>.

Подбор литературы для тюремных библиотек ограничивался, в основном, книгами «Священного писания и духовного содержания».

Идея тюремной благотворительности пришла в Россию из-за рубежа. Различные попечительные организации уже давно существовали на Западе. Так, например, в 1776 г. в Филадельфии (США) впервые

---

<sup>1</sup> Инструкция Попечительству над арестантами Санкт-Петербургской исправительной тюрьмы (утверждена министром внутренних дел 5 апреля 1873 г.) // Тюремный вестник. 1894. № 2. С. 93.

появилось «Общество попечителей об освободившихся из тюрем», образованное на средства состоятельного мецената Чарльза Уистера. Поселившись напротив тюрьмы, этот богатый американец стал оказывать безвозмездную помощь вышедшим на свободу заключённым. В Европе первое «Общество вспомоществования освободившимся из тюрем» появилось в 1787 г. В 1802 г. аналогичная организация под названием «Британское библейское общество» появляется в Англии. В 1808 г. похожее Общество появилось в Австрии. Его создателем был миллионер фон Дорфлет, который жертвовал нуждающимся заключённым и лицами, освободившимися из мест заключения, проценты от своего капитала.

Образованное в России Попечительное о тюрьмах общество состояло преимущественно из великосветских вельмож, крупных помещиков и высшего духовенства. Среди его членов были: граф Михаил Семёнович Воронцов и его жена Елизавета Ксаверьевна Воронцова; граф Виктор Павлович Кочубей; князя Дмитрий Иванович Лобанов-Ростовский и Александр Николаевич Голицын; княгиня Наталья Сергеевна Трубецкая; граф Александр Иванович Чернышёв; митрополит Московский Филарет (Дроздов) и другие<sup>1</sup>.

На протяжении долгого времени российскими тюрьмами заведовал Департамент исполнительной полиции МВД. Ввиду отсутствия в стране единого механизма управления местами заключения в центре и на местах, он оказался не в состоянии решать поставленные перед ним задачи. Издаваемые им циркуляры нередко распространялись на тюремные учреждения, которые находились в подчинении различных государственных структур. Так, например, в ведении Департамента исполнительной полиции МВД находились лишь общеуголовные тюремные замки. Тюрьмы, где содержались политические заключённые (Петропавловская, Шлиссельбургская, Динамюндская крепости, Алексеевский рavelин), принадлежали III Отделению императорской канцелярии.

В губерниях места заключения гражданского ведомства находились в подчинении губернаторов, в областях – начальников областей, в городах – градоначальников, которым вменялось в обязанность наблюдение за благоустройством мест заключения, условиями содержания заключённых, а также осуществление контроля за исполнением всех постановлений правительства. Губернаторам предоставлялось

---

<sup>1</sup> См.: Кораблин К.К. Зарождение и реализация гуманистических принципов исполнения наказания в русском дореволюционном тюремоведении // Научный ежегодник. 2004. № 2. С. 196–198.

право назначения, перемещения и увольнения от должности начальников тюрем и их помощников. В самих местах заключения (в частности, в острогах) смотрители тюрем состояли из полицейских чинов, в распоряжении которых находилась команда тюремных надзирателей<sup>1</sup>.

На конец 1881 г. общее число мест заключения в России (не считая полицейских арестных помещений) достигло 767. К январю 1882 г. количество содержащихся в них осужденных составляло 93 108 человек<sup>2</sup>.

На протяжении столетий состояние тюремных учреждений в России оставалось чрезвычайно бедственным. Тюремные здания были старой постройки, в помещениях всюду царили теснота, грязь, сырость, антисанитария. Тюремные камеры повсеместно были переполнены осужденными. Так, отчет Главного тюремного управления, подготовленный за период с 16 июня 1880 г. по 1 января 1882 г., свидетельствует о том, что переполненность тюрем осужденными по отношению к имеющемуся количеству мест составляла более 24%. В некоторых губерниях на одно тюремное место фактически приходилось следующее количество осужденных: в Петраковской – 5,2; в Сувалкской – 2,7; в Седлецкой и Оренбургской – 2,6; в Саратовской – 2,5; в Симбирской – 2,3. В отчете Самарского губернского попечительного о тюрьмах комитета за 1862 г. говорилось: «во всех тюрьмах средним числом содержалось ежедневно 1246 арестантов, по кубическому содержанию воздуха (2 куб. саж. на чел.) могло быть размещено в этих тюрьмах не более 673 человек». Такая ситуация порождала массовые заболевания среди арестантов, нередко угрожая эпидемией и свободному населению<sup>3</sup>.

Система организации управления тюрьмами была неэффективной. Об этом говорилось в записке начальника Главного тюремного управления, содержащей оценку дореформенного управления местами заключения, в которой указывалось, что «до настоящего времени между местными учреждениями тюремного Управления, насколько известно, не было этой постоянной и неразрывной связи, которая бы давала Центральному органу возможность следить за правильностью действий подчиненных ему учреждений...»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Мулукаев Р.С. Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России: пособие для слушателей Высшей школы МООП РСФСР. М., 1964. С. 16.

<sup>2</sup> См.: Гернет М.Н. История царской тюрьмы: соч. в 5 т. 3-е изд. М., 1961. Т. 3 (1870–1900). С. 13.

<sup>3</sup> См.: Детков М.Г. Исполнение наказания в дореволюционной России: организационно-правовые аспекты становления и развития системы исполнения наказания в виде лишения свободы: учебное пособие. М., 1990. С. 38.

<sup>4</sup> Цит. по: Детков М.Г. Указ. соч. С. 65.

С целью разработки проектов тюремных преобразований, царским правительством в разное время был создан ряд комиссий и комитетов. Так, в 1863 г. в составе МВД была образована Особая комиссия, в задачи которой входило изучение состояния мест заключения. Свою работу комиссия завершила изданием «Материалов по вопросу о преобразовании тюремной части в России». Комиссия отмечала неудовлетворительное состояние мест лишения свободы, ветхость тюремных зданий, переполненность мест заключения, совместное содержание подсудимых и осужденных, взрослых преступников и несовершеннолетних правонарушителей. Обращалось внимание и на неудовлетворительное исполнение обязанностей лицами тюремного персонала: «...они не только ничем не заинтересованы блюсти за нравственным улучшением доверенных им людей, но большей частью не способны даже к этой роли, получаемое ими ничтожное жалованье не обеспечивает жизненных потребностей человека».

Под руководством Министра юстиции графа К.И. Палена с 1869 г. над проектом тюремной реформы работала межведомственная комиссия, в состав которой входили представители МВД, II Отделения императорской канцелярии, прокурорского ведомства, Попечительного о тюрьмах общества. Комиссия выявила главную причину разбалансировки управления всей пенитенциарной системой страны, которая, по ее мнению, заключалась в принадлежности прав управления тюремными учреждениями различным государственным ведомствам. В этой связи она предложила образовать особый орган, который бы ведал исполнением наказаний в масштабах всей империи. Также комиссия предложила управление тюремными учреждениями на местах передать в ведение губернаторов. Проект реформы был составлен в 1869 г. и в течение десяти последующих лет дорабатывался.

В период с 1872 по 1873 гг. проект тюремной реформы разрабатывала комиссия под председательством графа В.А. Соллогуба, в задачи которой входило составление общего системного проекта о тюремном преобразовании. Комиссия предложила поделить все места заключения на две категории: предварительные и исполнительные. Комиссия также поддержала идею образования особого органа управления – Главного тюремного управления. По мнению членов комиссии, вновь образованный орган должен был воплощать в жизнь основные направления преобразования пенитенциарной системы в России<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Лачина В.О. Развитие пенитенциарной системы России во второй половине XIX века // История государства и права. 2007. № 22. С. 18.

В 1877 г. была учреждена еще одна комиссия для составления «общего систематического проекта тюремного преобразования» под председательством тайного советника К.К. Грота. В ее состав вошли князь Д.А. Оболенский, тайный советник Н.И. Стояновский, К.П. Победоносцев и др. Делопроизводством комиссии заведовал И.Я. Фойницкий. Комиссия провела большую работу по изучению зарубежной практики исполнения наказаний с целью использования ее при реформировании пенитенциарной системы России<sup>1</sup>.

По замыслу организаторов и вдохновителей тюремной реформы ее первоочередными задачами были: 1) улучшение общего состояния мест заключения и условий содержания осужденных в них; 2) создание единой централизованной системы управления местами заключения в масштабах всей страны; 3) систематизация и унификация законодательных актов, регулирующих исполнение наказаний в виде лишения свободы; 4) оформление и закрепление правового статуса тюремного персонала; 5) разработка проектов по реконструкции действующих и строительству новых тюремных зданий; 6) дальнейшее развитие тюремной благотворительности; 7) использование зарубежного опыта организации тюремного дела и др.

Важнейшим результатом тюремной реформы было образование 27 февраля (12 марта по новому стилю) 1879 г. Главного тюремного управления (ГТУ), наделённого функциями высшего распорядительного и контролирующего органа ведомственной пенитенциарной системы. Приспосабливаясь к новым социально-экономическим и политическим условиям развития страны, оно стало определять основные направления, содержание и пути дальнейшего развития тюремного дела в России. С учетом сложившейся традиции жёсткой централизации системы органов государственной власти, Государственный совет принял решение передать ГТУ в ведение Министерства внутренних дел<sup>2</sup>.

В своей деятельности ГТУ опиралось на тюремные инспекции, образованные в составе ГТУ на основании утвержденного императором Александром III мнения Государственного совета от 21 марта 1890 г. «Об учреждении губернской тюремной инспекции»<sup>3</sup>. Тюремные инспекции были созданы с целью организации руководства тюремной

---

<sup>1</sup> См.: Раськевич А.А. История возникновения и развития законодательства об исполнении уголовных наказаний в виде лишения свободы в пенитенциарных учреждениях царской России // История государства и права. 2007. № 24. С. 20.

<sup>2</sup> Михеева И.В. Правотворчество министерств Российской империи в XIX – начале XX века : монография / научн. ред. Н.А.Власенко. М., 2012. С. 29–30.

<sup>3</sup> ПСЗ 3. СПб., 1885–1916. Т. 10. Отд. 1. № 6653. С. 243–245.

частью гражданского ведомства («тюремно-арестантской, пересыльной, а также по исполнению тюремных приговоров») на местах. Повсеместно в структуре губернских правлений учреждались тюремные отделения, состоящие из губернского тюремного инспектора, его помощника, секретаря и канцелярии в составе двух делопроизводителей, а также двух их помощников и писцов. Тюремный инспектор подчинялся губернатору по горизонтали и ГТУ – по вертикали. В его прямые обязанности входило наблюдение за исполнением законов о благоустройстве в местах заключения гражданского ведомства, исправительных учреждениях и арестных домах. По должности он также являлся директором губернского тюремного комитета Попечительного о тюрьмах общества<sup>1</sup>.

ГТУ рассматривало губернские тюремные инспекции в качестве основного руководящего звена в системе управления местами заключения. Ежегодно каждая губернская тюремная инспекция представляла в ГТУ отчёт о проделанной работе (суммируя сведения по всем подотчётным местам заключения) по установленной форме<sup>2</sup>.

Первые тюремные инспекции появились на основании вышеназванного закона от 21 марта 1890 г. в Виленской, Киевской, Пермской, Саратовской и Харьковской губерниях. Законом от 4 июня 1891 г. они были введены в Екатеринославской, Казанской, Московской, Херсонской и Томской губерниях; законом от 2 мая 1894 г. – в Варшавской губернии; законом от 4 мая 1894 г. – в Воронежской, Лифляндской, Оренбургской, Самарской и Уфимской губерниях; законом от 29 мая 1895 г. – в Ковенской, Костромской, Полтавской, Черниговской и Ярославской губерниях; законом от 1 июня 1895 г. – в Тобольской, Енисейской и Иркутской губерниях. Рост количества тюремных инспекций (если не считать некоторого спада в связи с переводом мест заключения в Министерство юстиции и событий 1905 г.) был более или менее стабильным и в последующие годы. Так, если до 1907 г. общее количество тюремных инспекций в России составляло 24, то в период

---

<sup>1</sup> См.: Славинский Н.В. Создание Главного тюремного управления Министерства внутренних дел Российской империи // Общество и право. 2009. № 3 (25). С. 244.

<sup>2</sup> См.: Славинский Н.В. Становление и развитие института тюремных инспекций Российской империи и его специфика на Кубани [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук // Библиотека юридических наук – авторефераты и диссертации по правоведению и юриспруденции. URL: <http://lawtheses.com/stanovlenie-i-razvitie-instituta-tyuremnyh-inspektsiy-rossiyskoy-imperii-i-ego-spetsifika-na-kubani#ixzz4BHZpe210> (дата обращения 11.06.2016).

с 1909 г. было учреждено еще 29 инспекций. В 1910 г. было образовано 10 тюремных инспекций и столько же в 1912 г.<sup>1</sup>.

Одновременно с тюремными инспекциями был учреждён Совет по тюремным делам, который являлся коллегиальным экспертно-совещательным органом организации пенитенциарного контроля. Совет состоял из высших государственных сановников, назначаемых указом императора. Среди них были: князь Д.А. Оболенский – председатель; К.П. Победоносцев, сенаторы М.Н. Любоцинский, М.Е. Ковалевский, А.Д. Шумахер, Э.В. Фриш (товарищ министра юстиции) и С.А. Мордвинов – члены Совета<sup>2</sup>.

В компетенцию Совета входило решение следующих вопросов: 1) рассмотрение и утверждение проектов смет доходов и расходов ГТУ и местных тюрем; 2) контроль эффективности ведения тюремного хозяйства; 3) организация надлежащей работы этапных и пересыльных тюрем; 4) надзор за своевременным составлением отчетности в местах заключения и т. п. В целом деятельность Совета по тюремным делам была гораздо менее значимой по сравнению с организацией работы ГТУ, в руках которого была сосредоточена реальная власть по руководству всей уголовно-пенитенциарной системой страны.

С 1893 г. ГТУ начинает издавать ежемесячный журнал «Тюремный вестник». Первоначальный объём журнала был 4–5 печатных листов, в 1909 г. его объём увеличился до 8, в 1910 г. – до 12, а с 1912 г. – до 20 печатных листов. Журнал являлся источником публикации официальных данных, имеющих руководящее значение для работников тюремного ведомства. На его страницах публиковались важнейшие материалы по тюремоведению, исследовались проблемы тюремной практики<sup>3</sup>.

Принципиальное значение для оценки результатов тюремных преобразований имело решение о передаче мест заключения из МВД в Минюст. Принимая такое решение, реформаторы исходили из достижений передового опыта европейских государств. Однако сам факт передачи ГТУ из МВД в ведение Минюста, оценивался современниками неоднозначно. Ярким противником такого перехода был известный русский юрист и публицист А.Ф. Кони. Напротив, видные теоретики

---

<sup>1</sup> См.: Печников А.П. Тюремные учреждения российского государства (1649 – октябрь 1917 гг.): Историческая хроника. М., 2004. С. 212, 217–218.

<sup>2</sup> См.: Никитин В.Н. Тюрьма и ссылка. Историческое, законодательное, административное и бытовое положение заключенных, пересыльных, их детей и освобожденных из-под стражи, со времени возникновения русской тюрьмы, до наших дней. 1560–1880 гг. СПб., 1880. С. 650.

<sup>3</sup> Детков М.Г. Наказание в царской России. Система его исполнения. М., 1994. С. 93.

отечественной пенитенциарной науки С.В. Познышев, И.Я. Фойницкий, Н.С. Таганцев были сторонниками передачи ГТУ в Минюст. Свою позицию они обосновывали стремлением к установлению в местах заключения большей законности.

Официально передача ГТУ из МВД в Министерство юстиции состоялась 13 декабря 1895 г., где оно оставалось вплоть до октября 1917 г.

Таким образом, важнейшими результатами тюремной реформы, проводившейся в России в конце XIX – начале XX вв., стали: 1) создание единой централизованной системы управления местами заключения; 2) совершенствование работы всех промежуточных звеньев государственной уголовно-пенитенциарной машины; 3) налаживание механизма тесного взаимодействия между центральным тюремным управлением и пенитенциарными учреждениями на местах; 4) образование ГТУ, занявшего доминирующее положение в структуре пенитенциарной системы страны.

Тюремная реформа явилась важнейшим катализатором комплексной модернизации всей пенитенциарной системы России по европейскому образцу.

Список литературы:

1. Гернет М.Н. История царской тюрьмы: соч. в 5 т. 3-е изд. М., 1961. Т. 3 (1870–1900). 430 с.
2. Детков М.Г. Исполнение наказания в дореволюционной России: организационно-правовые аспекты становления и развития системы исполнения наказания в виде лишения свободы: учебное пособие. М., 1990. 88 с.
3. Детков М.Г. Наказание в царской России. Система его исполнения. М., 1994. 119 с.
4. Ерошкин Н.П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России: пособие для учителя. М., 1960. 395 с.
5. Инструкция Попечительству над арестантами Санкт-Петербургской исправительной тюрьмы» (утверждена министром внутренних дел 5 апреля 1873 г.) // Тюремный вестник. 1894. № 2.
6. Кораблин К.К. Зарождение и реализация гуманистических принципов исполнения наказания в русском дореволюционном тюремоведении // Научный ежегодник. № 2. 2004. С. 192–203.
7. Лачина В.О. Развитие пенитенциарной системы России во второй половине XIX века // История государства и права. 2007. № 22. С. 16–19.
8. Михеева И.В. Правотворчество министерств Российской империи в XIX – начале XX века : монография / научн. ред. Н.А.Власенко. М., 2012. 388 с.
9. Мулукаев Р.С. Полиция и тюремные учреждения дореволюционной России: пособие для слушателей Высшей школы МООП РСФСР. М., 1964. 28 с.

10. Никитин В.Н. Тюрьма и ссылка. Историческое, законодательное, административное и бытовое положение заключенных, пересыльных, их детей и освобожденных из-под стражи, со времени возникновения русской тюрьмы, до наших дней. 1560–1880 гг. СПб., 1880. 674 с.
11. Об учреждении губернской тюремной инспекции // ПСЗ 3. Т. 10. Отд. 1. № 6653.
12. Об учреждении в России Попечительного общества о тюрьмах // ПСЗ 1. Т. 36. № 27895.
13. Печников А.П. Тюремные учреждения российского государства (1649 – октябрь 1917 гг.): Историческая хроника. М., 2004. 325 с.
14. Раськевич А.А. История возникновения и развития законодательства об исполнении уголовных наказаний в виде лишения свободы в пенитенциарных учреждениях царской России // История государства и права. 2007. № 24. С. 19–21.
15. Славинский Н.В. Создание Главного тюремного управления Министерства внутренних дел Российской империи / Н. В. Славинский // Общество и право. 2009. № 3 (25). С. 242–245.
16. Славинский Н.В. Становление и развитие института тюремных инспекций Российской империи и его специфика на Кубани [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук // Библиотека юридических наук – авторефераты и диссертации по правоведению и юриспруденции. URL: <http://lawtheses.com/stanovlenie-i-razvitie-instituta-tyuremnyh-inspektsiy-rossiyskoy-imperii-i-ego-spetsifika-na-kubani#ixzz4BHZpe210> (дата обращения: 11.06.2016).

**ДИСКУССИЯ О РОЛИ ЗЕМСКОГО ИЗДАНИЯ  
В НИЖЕГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИИ В 1905–1907 ГГ. КАК  
ПРИМЕР ГЕНЕЗИСА ПОЛИТИЧЕСКОГО СОЗНАНИЯ ЗЕМСКИХ  
ДЕЯТЕЛЕЙ В РОССИЙСКОЙ ПРОВИНЦИИ**

**DISCUSSION ABOUT THE ROLE OF ZEMSKY EDITION IN  
NIZHNIY NOVGOROD PROVINCE IN 1905-1907 AS AN EXAMPLE  
OF GENESIS OF POLITICAL CONSCIOUSNESS OF THE OF  
ZEMSTVO LEADERS IN THE RUSSIAN PROVINCES**

**Королев Б.И.**, доцент кафедры теории и истории права, государства и судебной власти Приволжского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (г. Нижний Новгород), кандидат исторических наук, доцент

**Аннотация**

Статья посвящена историческому опыту обсуждения места, роли, влияния и значения периодической печати в развитии политического сознания населения Нижегородской губернии в 1905–1907 годах на примере «Земской газеты». Рассматривается дискуссия земских деятелей о партийной принадлежности самих деятелей и ее отражение на страницах печатного издания как выражение свободы слова и печати. Статья представляет интерес для историков, преподавателей и студентов.

**Ключевые слова**

Земство, печать, «Земская газета», революция 1905–1907 гг., дискуссия, партия кадетов, Нижегородская губерния.

**Abstract**

The article is devoted to the historical experience of discussing the place, role, influence and importance of the periodical press in the development of the political consciousness of the population of the Nizhny Novgorod province in 1905–1907, as an example, the «Zemsky newspaper». We consider the discussion of zemstvo leaders of their party membership and its reflection on the pages of the print edition, as an expression of freedom of speech and press. The article is in interest to historians, teachers and students.

**Keywords**

Zemstvo, printing, «Zemsky newspaper», revolution of 1905–1907, discussion, the Cadet Party, Nizhny Novgorod province.

Российская революция 1905–1907 годов и манифест 17 октября 1905 года положили начало свободомыслию, изложению печатными изданиями своей позиции. Печать выполняла просветительскую роль, обсуждая вопросы политической жизни. Печатные издания не только просвещали, но и агитировали население, формируя определенное мнение. Факторами, повлиявшими на рост значения повременных изданий среди населения губернии, стали: непоследовательность действий власти, развернувшаяся революция, стремление прогрессивной части общества к реформам. Дискуссия в органах местного самоуправления Нижегородской губернии была связана с вопросом о целях и влиянии периодического издания на примере «Земской газеты».

О степени распространенности земской периодики можно судить по сведениям как самой газеты, так и других местных изданий<sup>1</sup>. Газета распространялась бесплатно по библиотекам-читальням уездов губернии, среди платных подписчиков, путем платной рассылки уездным земским организациям. Рост количества бесплатно рассылаемых экземпляров газеты связывался с увеличением количества сотрудников земских органов, числа школ и библиотек<sup>2</sup>. Фактический количественный рост получателей газеты был вызван ростом политического и гражданского сознания населения губернии в условиях революции, появлением Государственной Думы. Актуальность дискуссии придавала тенденция роста интереса населения к печати и распространение периодической печати.

Первой формой дискуссии стал поставленный на 40 сессии нижегородского губернского земского собрания (январь 1905 г.) вопрос роли провинциального земского издания в связи с фактической отменой цензуры печати. Прозвучали два мнения: за беспристрастность земского издания (губернский гласный А.И. Зыбин) и принцип доверия в отношениях власти и печати (председатель нижегородской губернской управы А.А. Савельев). Решено было сделать газету общедоступной, просить об освобождении от предварительной цензуры (до напечатания), как символа недоверия к земству. «Мы не только фотографы жизни, но и руководители её, выразители общественного мнения».<sup>3</sup>

Новой формой дискуссии стало обсуждение вопроса о партийности газеты, приверженности и выражения определенных политических взглядов. На заседании земского собрания 12 декабря 1905 года вопрос о «Земской газете» обсуждался гласными В.Д. Калугиным, А.А. Савельевым, Г.Р. Килевейном. Калугин подчеркивал необходимость активной позиции газеты в деле призыва населения губернии к успокоению в условиях революции. По мнению Калугина, этому мешал редактор Савельев, который являлся как бы «собственником издания», издававшегося за земский счет. Он настаивал на необходимости замены

---

<sup>1</sup> ГУ ЦАНО. Ф. 72. Оп. 20. Д. 1323. Л.Л. 13-16; См. подробнее: Королев Б.И. Региональное земское издание как средство развития сознания населения провинции в 1903-1907 гг. (на примере «Нижегородской земской газеты») // Человек и общество в противоречиях и согласии: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции в НФ МГЭИ (29 ноября 2012 г.): в 2 ч. Н. Новгород., 2012. Ч. II. С. 214–220.

<sup>2</sup> ГУ ЦАНО. Ф. 72. Оп. 20. Д. 1360. Л.Л. 95-99; Д. 1373. Л.Л. 37-40. С. 71–78 // Волгарь. 1907. 12, 15 декабря.

<sup>3</sup> Волгарь. 1905. 16 января, 28 ноября.

единоличной власти Савельева коллегиальным редактированием газеты, надеясь на беспристрастность, осудил кадетское направление газеты. Председатель губернской управы и редактор газеты Савельев указал, что газета должна отражать взгляды и убеждения большинства земского собрания, что не против коллегиального руководства газетой. Килевейн заявил, что управа проводила в газете определенное направление, газета не может быть беспартийным органом. В итоге собрание поддержало издание, но произошел раскол на два течения: консерваторов, требовавших отказа от односторонности и политической агитации в пользу конституционно-демократической партии, и прогрессистов, защищающих отражение газетой прокадетского общественного мнения. По мнению первых, газета должна информировать, но не комментировать (губернские гласные В.Д. Калугин, Д.В. Обтяжнов, С.Н. Зененко, А.А. Демидов, В.А. Инсарский и др.); по мнению вторых – отражать взгляды ее редакторов и большинства управы (губернские гласные А.В.Иконников, И.А. Зубков, Г.Р. Килевейн, А.А. Савельев и др.)<sup>1</sup>.

Через год, в декабре 1906 года, в докладе губернской земской управы отмечалось, что в течение года газета носила характер общедоступного издания. Направление газеты, отмечал доклад, не изменилось, поэтому управа вновь вносила данный вопрос по решению княгининских уездных земских деятелей. Последние считали, что с 1905 г. «Земская газета» отступила от своей первоначальной программы и получила в последнее время вредное направление, не могущее способствовать успокоению населения; они предлагали прекратить издание земской газеты в виду тяжелого экономического положения. Управа указывала, что прекращение издания в период реформ особенно не желательно: другие губернские земства создают общедоступные крестьянству газеты после облегчения положения печати (владимирское, уфимское, костромское, полтавское, ярославское, псковское, таврическое), а земство Нижегородской губернии уже имеет свое издание. В докладе отмечалось, что уездные земства (кроме княгининского) с сочувствием относятся к газете, т. к. издание удовлетворяло запросы крестьян о политике, пробуждая сознание<sup>2</sup>.

На заседаниях 42 очередного губернского земского собрания (декабрь 1906 г.) разгорелась дискуссия о необходимости издания, о выражении ею партийных взглядов членов управы. Гласные собрания разделились на противников и сторонников газеты: В.А. Инсарский, В.Д. Обтяжнов, В.Д. Калугин, С.Н. Зененко, А.А. Демидов, М.С. Фон-Брин

<sup>1</sup> ГУ ЦАНО. Ф. 72. Оп. 20. Д. 1129. Л.Л. 349–357.

<sup>2</sup> ГУ ЦАНО. Ф. 72. Оп. 20. Д. 1373. Л.Л. 37–40. С. 71–78.

(противники) и А.В. Иконников, С.Д. Кондратов, Г.Р. Килевейн, И.А. Ярославцев, А.А. Савельев, И.Н. Гоголев (сторонники). Гласные-противники издания требовали разностороннего освещения общественной жизни, воспитательного и нравственного влияния газеты. Главным обвинением они предъявили проведение газетой идей одной конституционно-демократической партии. В.Д. Калугин порицал управу за ведение партийной агитации, используя ресурсы земства (подобное имело место в Курской, Харьковской губерниях). Он упрекал управу в фабрикации общественного мнения, требовал смены редакции. С.Н. Зененко выступал за коллегиальную редакцию газеты, это ликвидировало бы давление со стороны кадетов. «Земская газета», по убеждению сторонников издания, должна существовать только как орган прогрессивной печати, в случае же превращения в орган реакции ее необходимо закрыть. Г.Р. Килевейн уверял, что выступал представителем конституционного строя, вел газету в духе конституции. Килевейн и Савельев считали, что газета не может не проводить политических взглядов, иначе это не газета, а справочный листок. Собрание пожелало, чтобы «Земская газета» стремилась по возможности к беспартийному характеру, чуждаясь вместе с тем и бесцветности; избегала по возможности какого-либо партийного характера<sup>1</sup>. Победа прогрессистов объясняется революцией, ростом политической активности населения (образование политических партий и их региональных отделений).

Через полгода, в мае 1907 года, вспыхнули прения земских гласных по вопросу о совместимости должности председателя, члена губернской управы со званием депутата Государственной Думы. Причина заключалась в уменьшении сил земства в связи с совмещением. Постановка вопроса отражала результаты выборов в I Государственную Думу, когда ряд земских деятелей были избраны депутатами. Председатели нижегородской и балахнинской уездных земских управ А.А. Остафьев и И.А. Зубков, опираясь на поддержку земского собрания, обратились к губернатору по вопросу совместимости должности члена Думы с должностью по гражданской государственной службе при условии отказа от полагаемого содержания. Ответ содержал отсылку к указу Правительствующего Сената от 29 апреля 1906 года: совмещение разрешалось, так как председатели и члены земской управы и городские головы не состоят, а лишь считаются состоящими на государственной службе, закон подразумевал службу по определению от правительства, а не по общественным выборам, отказ же от содержания

<sup>1</sup> ГУ ЦАНО. Ф. 72. Оп. 20. Д. 1328. Л.Л. 17-27; Нижегородский листок. 1906. 7, 9, 10, 11 декабря.

не являлся обязательным. Собранием было признано временное совмещение должностей<sup>1</sup>.

Новые споры среди земских деятелей были вызваны обсуждением предстоящей реформы земских учреждений, участием нижегородского земства в сборе материала. Съезд представителей земских учреждений по разработке проекта реформы земских учреждений не был разрешен официально, приобрел частный характер, земским собраниям было запрещено избирать представителей. Прения разделили гласных на сторонников и противников участия в обсуждении реформы. Сторонники (гласные С.Н. Зененко, А.А. Остафьев, А.А. Демидов, И.А. Зубков, В.Д. Обтяжнов, А.А. Струговщиков, С.М. Прутченко) считали, что Государственная Дума должна опираться на данные, собранные земствами, это не умалит авторитета Государственной Думы. Противники (А.В. Иконников, Г.Р. Килевейн, А.А. Савельев, И.А. Ярославцев, С.Д. Кондратов) считали, что проект должен разработать предстоящий общероссийский земский съезд, а в обсуждении проектов видели умаление значения и авторитета Думы. Г.Р.Килевейн утверждал, что до 1905 года земства были единственным центром общественного мнения, однако после создания Думы центр переместился в нее, то есть изменились форма государственного строя. Сторонники обвиняли противников в фальсификации свободы слова, в давлении кадетской партийной дисциплины. Противники обсуждения реформы защищали необходимость разработки законопроекта земским съездом, выше ценили мнения политических партий, чем сословные земские учреждения. В результате прений было решено организовать комиссию для обсуждения реформы земских учреждений. Постановление собрания вызвало протест губернатора, решение было признано недействительным, отменено<sup>2</sup>.

В декабре 1907 года гласные вновь обсуждали вопрос о существовании газеты и служебной ответственности председателя губернской управы, как лица, издавшего газету. Было указано, что «управа стремилась сохранить в газете чуждое партийности прогрессивное направление, пользуясь по возможности программой газеты». Однако, общие изменения в положении печати неблагоприятно отразились на «Земской газете», ей не удалось избежать административного воздействия: штраф в 100 рублей за нарушение обязательных постановлений (от 15 декабря 1905 года) за статьи о Государственной Думе (№ 20 издания) с Н.В. Шверина, как подписавшего номер по служебным обязанностям.

<sup>1</sup> ГУ ЦАНО. Ф. 2. Оп. 6. Д. 2671 (1906 год). Л.Л. 112-117; Ф. 72. Оп. 20. Д. 1347. Л.Л. 27-42.

<sup>2</sup> ГУ ЦАНО. Ф. 2. Оп. 6. Д. 1347. Л.Л. 27-42.

Управа считала, что редакторство издания является частью служебных обязанностей председателя и членов управы. Тогда за правонарушение ответственный редактор подлежит дисциплинарной ответственности или наказывается по приговору уголовного суда. Обязательные же постановления (от 15 декабря 1905 года) предусматривали штраф до 3000 рублей или заключение в тюрьму до трех месяцев. Департамент Полиции (28 июля 1907 года) ответил нижегородскому губернатору, что земские повременные органы печати, не являлись официальными, подчинялись правилам о повременных изданиях (от 24 ноября 1905 года); а редактор земского издания подлежал ответственности в качестве частного лица. Управа указала, что после штрафа газета стала выходить в «бесцветном духе». «Обесцвечивание» газеты привело к охлаждению населения к ней: прекратились письма читателей в редакцию и корреспонденции, уменьшился рост подписки, поступали письма от крестьян-подписчиков с протестом против сужения программы газеты. Вопрос об издании газеты обсуждало декабрьское губернское земское собрание (1907 год). Выход видели во временной приостановке издания из-за финансовых затрат. Гласные В.А. Инсарский, А.А. Струговщиков, Л.А. Пушкин, А.Б. Нейдгард, отметив «бесцветность» газеты, отсутствие «политического оттенка», поддержали продолжение издания без передачи ее в частные руки. Гласные В.Д. Калугин, С.Н. Зененко, С.М. Прутченко высказались в поддержку земского «культурного начинания» с целью разъяснения задач земства населению в период реформ. Было решено, что прекращение газеты несвоевременно, необходимо продолжить ее издание<sup>1</sup>.

Дискуссия о необходимости земского издания и о партийных взглядах гласных управы прекратилась в связи с завершением революции, избранием нового состава земских учреждений, перемещением партийных дискуссий в Государственную Думу. Земское издание способствовало росту политического сознания губернии, вовлечению населения в обсуждение актуальных изменений в государственном строе в условиях социального конфликта и давления «снизу» общества на власть.

Список литературы:

1. Волгарь. 1905. 16 января, 28 ноября; 1907. 12, 15 декабря.
2. Королев Б.И. Региональное земское издание как средство развития сознания населения провинции в 1903-1907 гг. (на примере «Нижегородской земской газеты») // Человек и общество в противоречиях и согласии: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции в НФ МГЭИ (29 ноября 2012 г.): в 2 ч. Н. Новгород, 2012. Ч. II. С. 214–220.

---

<sup>1</sup> ГУ ЦАНО. Ф. 72. Оп. 20. Д. 1360. Л.Л. 95-99; Волгарь. 1907. 12, 15 декабря.

## МАСОНСТВО И НИЖЕГОРОДСКАЯ ИНТЕЛЛИГЕНЦИЯ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

### FREEMASONRY AND NIZHNY NOVGOROD INTELLIGENTSIA IN THE EARLY XX-TH CENTURY

**Лушин А.Н.**, профессор кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент

#### Аннотация

Статья посвящена взаимоотношениям представителей нижегородской интеллектуальной элиты с масонскими ложами, возникшими в России в период «серебряного века». Особое внимание уделено значению масонских лож в общественной, политической и культурной жизни России в начале XX века.

#### Ключевые слова

Интеллектуальная элита, масонская ложа, политическое масонство, общественная жизнь, либеральная интеллигенция, масонские идеи.

#### Abstract

The article is devoted to the relationship of the local intellectual elite with Masonic lodges that emerged in Russia during the "silver age". Special attention is paid to the importance of Masonic lodges in the socio-political and cultural life of Russia in the early twentieth century.

#### Keywords

The intellectual elite, Masonic Lodge, Freemasonry political, social life, liberal intellectuals, Masonic ideas.

«Серебряный век» русской культуры, исполненный символизма, значительно повлиял на умы русской интеллектуальной элиты, в том числе и нижегородской. Стремление к мистическим откровениям и экзотическим ритуалам, практиковавшимся в возродившихся в России начала XX века масонских ложах, привлекало людей искусства, гуманитарных наук. Возможность рассуждать о самосовершенствовании и новом миропорядке в свете масонских идей была притягательной для губернских общественных деятелей, среди которых присутствовали адвокаты, врачи, журналисты, промышленники. Нижегородская интеллигенция проявила острый интерес к масонству, в котором над экзотикой доминировал политический аспект, что, впрочем, было характерно для российского масонства этого времени.

Известно, что в 1907 году князь Д.О. Бебутов, в 18-м градусе член Великой ложи Великого Востока Франции, пригласил парижских «братьев-мастеров» для учреждения масонских лож в России. Летом 1908 года прибывшие в Москву французские масоны Р. Сэншоль и Ж. Булэ на квартире князя, специально оборудованной по масонской традиции, провели обряд посвящения в «вольные каменщики» представителей интеллигенции, среди которых был Георг Робертovich Килевейн, известный нижегородский общественный деятель<sup>1</sup>. Как правило, в масонские

<sup>1</sup> Николаевский Б.И. Русские масоны и революция. М., 1990. С. 134.

ложи «досточтимые мастера» старались вовлекать людей, имеющих в обществе значительное влияние и авторитет. Именно таковым и являлся Г.Р. Килевейн, которому было поручено учредить в Нижнем Новгороде ложу под названием «Железного кольца» или «Железного звена»<sup>1</sup>.

Общественный деятель Г.Р. Килевейн был членом нижегородской земской управы, председателем общего присутствия казенной палаты по дополнительному промысловому налогу, почетным мировым судьей по Нижегородскому и Балахнинскому уездам, активистом Общества взаимного вспомоществования учителям и учительницам, то есть был в нижегородской интеллигентской среде человеком весьма популярным и известным своими либеральными взглядами. Можно вспомнить, что в 1889 году он подписал знаменитую траурную телеграмму, направленную вдове революционного демократа Н.Г. Чернышевского. Кроме того, он редактировал различные нижегородские периодические издания.

В 1908 году нижегородская ложа «Железного кольца» («Железного звена») под началом «досточтимого мастера» Г.Р. Килевейна начала свою деятельность. Одним из активных «братьев» стал доктор медицины и коммерсант, принятый во все дома нижегородской демократически настроенной интеллигенции, Соломон Григорьевич Поляк, посвященный в 3-ю степень масонства, видимо, самим Г.Р. Килевейном. Во 2-ю степень он был посвящен уже в московской ложе. Вскоре он стал «мастером» 1-ой степени в нижегородской ложе и ее представителем в московском масонском сообществе<sup>2</sup>.

Не исключено, что членом ложи «Железного кольца» являлся чиновник нижегородского окружного суда Михаил Юрьевич Иорданский, состоявший в близком окружении Г.Р. Килевейна. Возможно, что с нижегородской ложей были связаны Игорь Платонович Демидов, масон, член думской ложи «Розы», после октябрьского переворота 1917 года эмигрировавший во Францию, где стал членом лож «Малая медведица» и «Росс», и писатель Иван Сергеевич Рукавишников, наставником которого был знаменитый розенкрейцер и мистик Б.М. Зубакин. Польский исследователь масонства Людвик Хасс упоминает нижегородца «брата» И. Чернова, посвященного в «вольные каменщики» крупным масонским деятелем М.М. Ковалевским.

Весной 1910 года в Москве состоялось секретное собрание «мастеров» масонских лож, на которое из Нижнего Новгорода

<sup>1</sup> Николаевский Б.И. Указ. соч. С. 69, 143; Берберова Н.Н. Русские масоны XX столетия. М., 1997. С. 29; Серков А.И. Русское масонство: Энциклопедический словарь. 1731–2000. М., 2001. С. 1142.

<sup>2</sup> Серков А.И. Указ. соч. С. 657.

прибыли Г.Р. Килевейн и «брат» Каминский, точные сведения о котором пока не удалось собрать<sup>1</sup>. На этом собрании была разработана тактика развертывания масштабной деятельности политического масонства на территории Российской империи. Из документов русских парижских лож 1920–1930 годов известно, что Каминский в эмиграции был членом ложи «Гермес».

В 1912 году в Москве состоялся Конвент масонских лож, на котором присутствовал Г.Р. Килевейн<sup>2</sup>. Основным вопросом этого мероприятия явилось учреждение Великого Востока народов России и Верховного совета российских масонских лож. «Досточтимым мастерам» было указано на то, что на местах должен осуществляться жесткий и взискательный отбор новых адептов, имеющих влияние в общественной жизни. Это должно было консолидировать силы земства, либеральной интеллигенции и политически близких им представителей промышленно-финансовых кругов. К последним, например, относился В. Башкиров, представитель клана богатых нижегородских промышленников, проявивший интерес к масонству.

Политизированная ложа «Железного кольца» («Железного звена») прекратила свою деятельность, скорее всего, после октября 1917 года. Исследователь масонства А.И. Серков высказал предположение, что данная ложа завершила свои работы ранее 1917 года, так как в Нижнем Новгороде в 1912 году была открыта дочерняя ложа Великого Востока народов России во главе с Г.Р. Килевейном<sup>3</sup>.

Есть отрывочные сведения о том, что параллельно с ложей «Железного кольца» в Нижнем Новгороде существовала розенкрейцерская ложа, во главе которой стоял «досточтимый мастер» А.И. (А.Л.) Бурыгин<sup>4</sup>. Между тем, в это время в Нижнем Новгороде бывал крупный российский купец П.А. Бурышкин, который являлся членом Нижегородского ярмарочного биржевого комитета<sup>5</sup>. Авторитет П.А. Бурышкина в торгово-промышленной среде был высоким, поэтому его масонские связи могли играть определенную роль в нижегородской тайной общественной жизни. После октябрьского переворота 1917 года в эмиграции он станет одним из лидеров русского масонства во Франции, соберет колоссальный масонский архив и напишет ряд серьезных научных исследований по истории и традициям «вольного каменщичество».

---

<sup>1</sup> Николаевский Б.И. Указ. соч. С. 144.

<sup>2</sup> Николаевский Б.И. Указ. соч. С. 53

<sup>3</sup> Серков А.И. Указ. соч. С. 1142.

<sup>4</sup> Берберова Н.Н. Указ. соч. С. 29; Серков А.И. Указ. соч. С. 151, 1142.

<sup>5</sup> Бурышкин П.А. Москва купеческая. М., 1990. С. 260.

Возможно, произошла путаница в фамилиях и инициалах, и речь следует вести о масоне П.А. Бурышкине.

Известен факт, что нижегородец Ю.Г.Е., якобы имеющий степень «мастера» заграничной ложи, в 1906 году направил в Москву письмо о желании вступить в ложу, учрежденную «законным порядком»<sup>1</sup>. В письме автор упоминает о своем знакомстве с российскими масонами и предлагает принципы построения системы масонских лож в России. Письмо попало министру внутренних дел П.Н. Дурново, который доложил председателю Совета министров Российской империи С.Ю. Витте. Было поручено разыскать автора письма и принять надлежащие меры, однако это не удалось сделать.

По-прежнему остается неисследованным до конца вопрос о причастности к масонству в нижегородский период М. Горького (А.М. Пешкова). Известно, что его жена Екатерина Павловна Пешкова была очень серьезно увлечена масонскими идеями и была принята в женскую ложу своей подругой журналисткой Е.Д. Кусковой. Сам М. Горький был хорошо знаком с «досточтимым мастером» Г.Р.Килевейном, интересовался масонством, его связью с искусством, поощрял интерес к масонству у жены<sup>2</sup>. Есть упоминание о том, что в доме писателя бывал масон Тихвинский. Возможно, он пытался вовлечь в свои планы М. Горького, который в литературном творчестве был подвержен масонской мистической символике, достаточно вспомнить пылающее сердце Данко. Сам М. Горький состоял в личной переписке с розенкрейцером Б.М. Зубакиным, имевшим большое влияние на некоторых литераторов<sup>3</sup>. В 1920 годы художник-портретист Б.Д. Григорьев, кстати, посещавший совместно с нижегородцем М.Ю. Иорданским одну ложу, изобразил пролетарского писателя в символической позе масона, выполняющего ритуальный знак «угол каменщика». Следует вспомнить, что приемный сын М. Горького З.А. Пешков, брат Я.М. Свердлова, входил во Францию в высшие масонские круги. В книге Н.Н. Берберовой сообщается, что до 1917 года на петроградской квартире М. Горького неоднократно проходили встречи представителей политического масонства<sup>4</sup>.

Таким образом, некоторые представители либерально настроенной нижегородской интеллигенции не только проявляли обыденный

---

<sup>1</sup> Аврех А.Я. Масоны и революция. М., 1990. С. 229–236.

<sup>2</sup> Берберова Н.Н. Указ. соч. С. 70.

<sup>3</sup> Немировский А.И., Уколова В.Н. Свет звезд или последний русский розенкрейцер. М., 1994. С. 39.

<sup>4</sup> Берберова Н.Н. Указ. соч. С. 72–73.

интерес к насыщенной политическими событиями российской действительности периода 1905–1917 годов, но и принимали активное участие в деятельности политического масонства, создавая его структуры в Нижнем Новгороде.

Список литературы:

1. Аврех А.Я. Масоны и революция. М., 1990. 350 с.
2. Берберова Н.Н. Русские масоны XX столетия. М., 1997.
3. Бурьшкин П.А. Москва купеческая. М., 1990. 352 с.
4. Николаевский Б.И. Русские масоны и революция. М., 1990.
5. Серков А.И. Русское масонство: Энциклопедический словарь. М., 2001. 1224 с.

**ПРОКУРАТУРА РСФСР В БОРЬБЕ ЗА ЗАКОННОСТЬ  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ  
И УПРАВЛЕНИЯ В 1920-Е ГОДЫ (ПО МАТЕРИАЛАМ  
НИЖЕГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИИ)**

**THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RSFSR IN THE FIGHT  
FOR LEGALITY IN THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT  
AND ADMINISTRATION IN 1920 (BASED ON MATERIALS OF THE  
NIZHNY NOVGOROD PROVINCE)**

**Беляков А.В.**, член общества «Нижегородский краевед», кандидат юридических наук

**Аннотация**

Статья посвящена деятельности Нижегородской губернской прокуратуры по борьбе с нарушениями законности в деятельности местных советских органов власти и управления в период их становления. Методологической основой является использование трудов основоположников российского государства и советской юстиции. Источниковой базой являются материалы нижегородских архивов и периодика.

**Ключевые слова**

Прокуратура, законность, прокурорский надзор, обследование, взыскания.

**Abstract**

The article is devoted to the activities of the Nizhny Novgorod regional Prosecutor's office in combating violations of law in the activities of local Soviet authorities and management during the period of their formation. The methodological basis is the use of works of founders of the Russian state and the Soviet justice. Source base is the materials of the Nizhny Novgorod's archives and periodicals.

**Keywords**

Prosecutors, law, Prosecutor's supervision, inspection, penalty.

В Положении о прокурорском надзоре, принятом 28 мая 1922 г., отмечались комплексные задачи этого органа<sup>1</sup>. Ее основная компетенция

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.

заклучалась в надзоре за законностью в РСФСР. В широкой дискуссии определяющими в оформлении задач были рекомендации В.И. Ленина. Статья «О двойном подчинении и законности», изданная через год после его смерти, являлась важным условием в теоретическом осмыслении компетенции прокуратуры в советской судебной системе<sup>1</sup>.

Содержательные основания прокурорского надзора состояли в том, что прокуратура является частью судебной системы и органов юстиции в целом. Имеет возможность передавать дело в суд и в суде продолжать работу по предупреждению и пресечению правонарушений. Как отмечал Н.В. Крыленко: «У местной власти в борьбе за законность отрываются крылья за счет максимального влияния представителей центра»<sup>2</sup>.

Председатель ВЦИК М.И. Калинин на IV Всероссийском съезде деятелей юстиции в марте 1922 г. отмечал: «До сих пор был только один подход: все, что мешает непосредственно укреплению советской власти, должно быть разрушено. <...> Заставить население уважать закон. Одна из задач, создать такой закон. Тогда только закон выполняется, когда этому закону все подчиняются»<sup>3</sup>. Возражая против расширения компетенции исполнительной власти, отмечал на Третьем всероссийском съезде Советов: «Во-первых, основная масса населения совершенно не имеет понятия о существующих законах; во-вторых, сложность жизни и умение преступного элемента так обходить статьи закона, что судьи не в силах, применить необходимую кару за преступление... Я стою за минимальное применение административного права»<sup>4</sup>.

И.С. Кондурушкин подчеркивал, что «прокуратура должна быть фокусом, в котором будут сходиться все изломы нашей общественности. В ней накапливается громадный опыт по изучению всех недочетов нашей хозяйственной жизни. <...> Нужны показательные судебные процессы»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. О двойном подчинении и законности // Полн. собр. соч. М., 1973. Т. 45. С. 198–201.

<sup>2</sup> Крыленко Н.В. К проблеме нашего судоустройства // Ежедневник советской юстиции. 1928. № 9.

На этот счет отмечалось: «Что делает крестьянин, если сотрудник милиции или председатель сельского совета не получивши от крестьянина самогона сочинит небывлицу и добьется его высылки в места не столь отдаленные. Такие случаи возможны // См.: Рабочий суд. 1925. № 13/14. С. 25.

<sup>3</sup> Ежедневник советской юстиции. 1922. № 5. С. 4.

<sup>4</sup> Рабочий суд. 1925. № 17/18. С. 727.

<sup>5</sup> Кондурушкин И.С. Новые задачи прокуратуры // Рабочий суд. 1925. № 13/14.

В период становления прокуратуры как органа, представляющего советскую власть, обеспечивался классовый подход по надзору за соблюдением избирательных прав граждан, борьбе с частным капиталом и лицами, имеющими нетрудовые доходы, соблюдении законности в деятельности должностных лиц местных органов власти.

Первыми руководителями прокуратуры Нижегородской губернии<sup>1</sup> были: В.Н. Егоров (1922–1923 гг.), А.П. Фадеев (1923–1925 гг.), В.В. Осипов (1925–1927 гг.), В.И. Веселовский (1928 – май 1929 гг.)<sup>2</sup>. К 1922 г. было 18 уездов, а по новому административному делению создано два рабочих района<sup>3</sup>. В штате губернского прокурора были заместитель и восемь помощников, а также 23 его помощника по уездам. В сентябре 1928 г. в соответствии с постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 3 сентября 1928 г. следователи из судов были переданы в подчинение губернской прокуратуры. В прокуратуре организованы следственные участки.

В период становления производится много действий, не входящих в компетенцию прокуратуры, но постепенно налаживалось ее взаимодействие с судом. Выявляются направления взаимодействия с губернским исполнительным комитетом и через своих представителей, с органами уездного направления. Это происходит с детальным проникновением в основные сферы государственного управления, управления общественными делами, оперативно-хозяйственной деятельности предприятий. Растраты, мошенничества и аферы в системе государственного управления, нарушения избирательных прав граждан, пристальный надзор за хозяйственной деятельностью частного капитала, надзор за деятельностью ОГПУ, милиции и других органов власти и управления позволяет прокуратуре быть компетентным учреждением.

Особенное взаимодействие прокуратуры было с губернским судом. Постоянная работа с делами уголовно-правового и гражданско-правового характера позволяют выявить общие тенденции работы судебно-следственного аппарата и влиять на качество следствия и суда. На их основе даются рекомендации. Так, помощником прокурора Нижегородской губернии П.Г. Васильевым в виду хронического дефицита

---

<sup>1</sup> Батюкова Н.И. Источники Центрального архива Нижегородской области по истории нижегородской прокуратуры советского периода. Материалы IV Нижегородской архивоведческой конференции. Н. Новгород, 2008. С. 164–166.

<sup>2</sup> Макаров И.А. Нижегородские губернские прокуроры. Н. Новгород, 2004.

<sup>3</sup> Краткая история прокуратуры Нижегородской области // ЦАНО. Ф.5970. Оп.3. Д.270. Л.1–40.

учебно-методических материалов для органов следствия и дознания было подготовлено учебное пособие «Предварительное следствие»<sup>1</sup>. В нем содержалась информация по осуществлению следствия и дознания: организации производства следствия, ведении розыска, допроса, осуществлении экспертиз, обысков и выемок, осмотров, освидетельствований. Подготовлен необходимый материал по проведению экспертиз, определению психологического состояния обвиняемого, окончанию следствия и другие нужные материалы для практических работников этой категории.

Одна из задач прокуратуры состояла в организации правовой пропаганды. Ежегодно в масштабах губернии проводились сотни лекций по правовой тематике с целью ликвидации правовой неграмотности граждан. Так, по проведению правовой пропаганды было задействовано в 1925 г. 171 человек пропагандистов и 220 лекторов, а в 1926 г. соответственно – 237 и 535. Докладов проведено соответственно 482 (1925 г.) и 1724 (1926 г.) с охватом десятков тысяч человек<sup>2</sup>.

Прокуратурой Нижегородской губернии только во второй половине 1925 г. произведено более 400 обследований низового советского аппарата. Отмечались сотни незаконных решений местных властей<sup>3</sup>. В этом вопросе изначально предполагалась значительная роль дисциплинарных судов. В Нижегородской губернии такой орган начал работу с первого октября 1923 г.<sup>4</sup>. В Положении о нем отмечалась подсудность служебных проступков должностных лиц волисполкомов и сельских советов. Уездные исполнительные комитеты имели право налагать дисциплинарные взыскания. Право ареста было отменено, оставлен выговор. Губернский дисциплинарный суд был подчинен Главному дисциплинарному суду ВЦИК<sup>5</sup>.

Первый состав дисциплинарного суда Нижегородской губернии организован под председательством М.Н. Тюрина, бывшего заведующего управлением губернской милиции и состоял из пяти судей. С 1 октября по 15 ноября 1923 г. возникло 24 дисциплинарных дела работников губернского, уездного и волостного звена. В 1924 г. рассмотрено 26, а в 1925 г. – 25 дисциплинарных дел. Некоторое оживление произошло в 1926 г., когда было организовано 11 уездных и четыре

---

<sup>1</sup> ЦАНО. Ф.1290. Оп.4. Д.7. Л.31.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Осипович Н. Усилим бдительность при проведении российского законодательства // Нижегородская коммуна. 1926. 1 января.

<sup>4</sup> ЦАНО. Ф.56. Оп.3. Д.3. Л.13.

<sup>5</sup> Там же. Л.22.

районных дисциплинарных суда. В губернском дисциплинарном суде было проведено 13 заседаний, рассмотрено 51 дело, из которых 16 принято к своему производству, остальные отданы уездным исполнительным комитетам<sup>1</sup>. В 1927 г. таких дел рассмотрено 46, в 1928 г. – 53<sup>2</sup>. Однако деятельность губернского дисциплинарного суда оказалась не столь эффективной, как от него ожидалось. В конце 1928 г. дисциплинарные суды были ликвидированы<sup>3</sup>. Разбор дисциплинарных дел происходил в судах общей юрисдикции с участием прокуратуры, представляющим от государства сторону обвинения.

Нижегородским губернским исполнительным комитетом в 1925 г. принято распоряжение «О борьбе с бюрократизмом и волокитой». В нем отмечено усилить роль рабоче-крестьянской инспекции по борьбе с этим явлением, привлекать средства массовой информации, разъяснять массам вред этого явления, губернским профсоюзам рекомендовано усилить воспитательное воздействие, а прокуратуре рассматривать жалобы граждан и расследовать заметки рабочих корреспондентов<sup>4</sup>.

Прокуратура Нижегородской губернии только за второе полугодие 1925 г. провела более 400 обследований деятельности советского аппарата в сельской местности<sup>5</sup>. Констатировано, что все замеченные незаконные постановления опротестовывались. Было выявлено, что взимались штрафы по делам, подсудным суду по уголовным делам, производилось наложение взысканий на юридических лиц за нарушение обязательных постановлений по изъятию книг, в котором ничего мелкобуржуазного нет. Отмечены случаи замены штрафа строгим выговором, неправильного увольнения, установления порядка найма рабочей силы через посредническое бюро, штраф за неверное социальное страхование.

В отношении обязательных постановлений уездных исполнительных комитетов отмечалось отсутствие наблюдения за годичным сроком их установления и согласования действующего законодательства, отсутствие учета систематизации обязательных постановлений. Прокуратурой было зарегистрировано более 300 подобных актов.

По своему содержанию обязательные постановления разнообразны, но не вполне, как представлялось, соответствовали условиям

---

<sup>1</sup> Там же. Л.135.

<sup>2</sup> СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

<sup>3</sup> Ежедельник советской юстиции. 1929. № 9/10. С.194–211.

<sup>4</sup> ЦАНО. Ф.56. Оп.3. Д.5. Л.11.

<sup>5</sup> Осипович Н.О. содержании правовой деятельности уездного и низового советского аппарата // Нижегородская коммуна. 1926. 12 января.

жизни в сельской местности. Например, запрет курения табака в местах скопления людей, установление порядка производства строений, когда уездный исполнительный комитет должен обращаться в отдел местного хозяйства за его разрешением и приложить к этому соответствующую документацию.

Волостные исполнительные комитеты выносили постановления о сборах преимущественно целевого и единовременного характера на строительство яслей, постройку домов и строений к ним. В области административной репрессии происходит неверное представление о неограниченности своих прав в пределах волости: за нарушение обязательных постановлений арестовывались, штрафовались без постановления.

Сельские советы выступали как представители крестьянства, защищая их интересы, нередко за плату. Наблюдалось неправомерное наделение усадебными участками, установление сборов, наложение штрафов за лесопорубки, выдача разрешений на вечеринки, появление в пьяном виде должностных лиц органов местного управления.

Финансовые органы в уезде не всегда верно относились к важности работы по сбору налога, стремились уйти от него. Имелись вопросы к деятельности комитетов взаимопомощи. Отдельные учреждения, имея доходные источники, сдавали помещения в аренду частным лицам, а комитеты взаимопомощи оставались при этом без средств.

Прокуратурой обследовались 34 отделения милиции в сельской местности. Отмечалась медленность исполнения по взысканию штрафов, причем этот учет нигде не велся, особенно в летний период. Установлены случаи неверного ведения дел по обвинению несовершеннолетних. Вместе с тем вещественные доказательства, как правило, везде сохранялись. Состояние органов следствия в уездах отмечалось как удовлетворительное, но имелись случаи содержания под стражей свыше двух месяцев.

В семи судебных участках содержалась неверная квалификация преступлений, в восьми – затягивание приговоров для проведения в исполнении, а в шести – неверное прекращение дел по ст. 4 УПК, возбужденное в порядке частного обвинения без примирения сторон. В судах готовятся дела, разрешенные в административном порядке. Четыре суда прекратили дела без основания. По гражданским делам имелось 2 прекращенных дела по новым статьям, два – когда судьи отказывали в применении исковых заявлений, в том числе в применении или нарушении гербового сбора, сборе с избыточными судебными пошлинами.

При обследовании 40 волостных земельных комиссий в восьми из них обнаружен медленный разбор дел (более восьми месяцев), в семи – рассмотрение «безземельных» споров (снос построек, о лесопорубках, об изменении в составе двора и т. п.), в пяти – земельные комиссии открывают секретное, или специальное делопроизводство.

В Нижегородской губернии развивается кооперативное движение. На 1 апреля 1924 г. выявлено 1017 кооперативов<sup>1</sup>. Кооперация рассматривалась как организация с целью вовлечения крестьянства через советы, органы низовой кооперации массы середняков и бедняков<sup>2</sup>. Прокуратура боролась с лжекооперативами «не боясь перегнуть палку, таким путем мы отбираем у буржуазии возможность прикрытия кулацкого нутра кооперативной вывеской». Губернский прокурор Н. Осипович предлагает создать по вопросам участия частного капитала в хозяйственной жизни особые «тройки» в уездных исполнительных комитетах, земельных инспекциях, финансовых отделах<sup>3</sup>. К осени 1924 г. создано 106 «троек», «поставить препоны кулаку, промышленнику, обеспечив кредитом только кустаря, без эксплуатации труда человека»<sup>4</sup>.

По данным прокуратуры Нижегородской губернии только в 1925 г. возникло 70 судебных дел по растратам в государственных органах, кооперации, профсоюзах. По более 40 делам суды вынесли определения о привлечении к уголовной ответственности, по отдельным делам – по КЗОТ, ГК РСФСР<sup>5</sup>. Проводятся меры по вытеснению из экономической жизни частных предприятий. На основании распоряжения по прокуратуре Нижегородской губернии, подготовленного по циркуляру от 30 апреля 1928 г. НКЮ РСФСР «О борьбе с лжекооперативами» обследована деятельность промысловых коопераций. Результатом обследования более 300 частных предприятий стало выявление 30 лжекооперативов, в 18 обнаружены мошенничество, злоупотребления<sup>6</sup>.

К середине двадцатых годов повсеместно организуются выборы в органы государственной власти и местного управления. Проведение выборов осуществлялось на основании Конституции РСФСР, специальной инструкции ВЦИК о выборах городских и сельских советов от 4 ноября 1926 г.<sup>7</sup>. Только в 1926 календарном году в Нижегородской

<sup>1</sup> Нижегородская коммуна. 1924. 2 апреля.

<sup>2</sup> Нижегородская коммуна. 1925. 7 марта.

<sup>3</sup> Нижегородская коммуна. 1924. 18 декабря.

<sup>4</sup> Нижегородская коммуна. 1924. 18 ноября.

<sup>5</sup> Нижегородская коммуна. 1925. 5 декабря.

<sup>6</sup> Крестьянский юрист. 1929. № 11. С. 12.

<sup>7</sup> СУ РСФСР. 1926. № 75. Ст. 577.

губернии было лишено избирательных прав 28.769 человек (2,1% от всего населения), а в 1927 г. уже 64.297 человек, что составляло 4,5% населения<sup>1</sup>.

По Инструкции о выборах 1926 г. вводились новые категории лиц, пораженных в правах: служители религиозных культов, агенты полиции и жандармерии. Согласно статистике, количество служителей религиозных культов составило 8.595 человек<sup>2</sup>, агентов полиции и жандармерии – 4.026 человек<sup>3</sup>. Только число этих двух категорий лиц, пораженных в правах, при проведении избирательной кампании 1927 г. составило 12.620 человек, а живших на нетрудовой доход – 29.737 человек. В ноябре 1926 г. была принята Инструкция ВЦИК «О признаках дифференциации крестьянских хозяйств»<sup>4</sup>.

В соответствии с Основным законом можно было бы написать жалобы, ходатайства. Писавшими жалобы чаще всего упоминался пункт 17 Инструкции ВЦИК, относившийся к лицам, ранее прибегавшим к наемному труду, занимавшимся торговлей, являвшимся служителями религиозных культов, агентами полиции и жандармерии. Юридической службой Нижгубисполкома на жалобы граждан о восстановлении избирательных прав справедливо отмечалось, что «проверка применения статей 68 и 69 Конституции РСФСР и Инструкции ВЦИК по лишению избирательных прав вверена не избиркомам, а уездным комитетам партии с утверждением этих решений губернскими исполнительными комитетами. Такие возможности имеет только суд»<sup>5</sup>.

В ЦИК РСФСР на начало 1928 г. поступило 10.800 жалоб на лишение избирательных прав в 1927 г., тогда как год назад их поступило 469<sup>6</sup>. К концу 1928 г. количество жалоб увеличилось вдвое, составив 4% от всех жалоб<sup>7</sup>. В журнале «Власть Советов» в письме из Нижегородской губернии отмечалось о случаях взяточничества, что «некоторые волисполкомы не дожидаясь обжалования с извещением, требовали

<sup>1</sup> ЦАНО. Ф.56. Оп.7. Д.27. Л.1

<sup>2</sup> СУ РСФСР. 1929. № 35. Ст. 353. – Отмечена необходимость отделения от государства, школы от церкви. Устанавливался надзор прокуратуры, в селах закреплялся контроль церкви сельскими советами.

<sup>3</sup> СУ РСФСР. 1927. №19. Ст.127. – Восстанавливались в избирательных правах по постановлению прокуратуры при условии, что «указанные лица в течение не менее 5 лет занимались производительным и общественно полезным трудом и доказали свою лояльность по отношению к советской власти».

<sup>4</sup> ЦАНО. Ф.56. Оп.1. Д.1793. Л.15-17.

<sup>5</sup> ЦАНО. Ф.56. Оп.7. Д.12. Л.792-793.

<sup>6</sup> Власть Советов. 1928. № 2. С. 21–22.

<sup>7</sup> Власть Советов. 1928. № 46. С. 15–16.

по 10–20 рублей с каждого члена семьи»<sup>1</sup>. Городские жители боялись быть исключенными из профсоюза, государственной службы, потери отдельных социальных льгот.

Одной из основных задач прокуратуры было осуществление обвинения в суде. Статьи УПК, принятого в 1922 г., подвергались частому изменению. Основная тенденция прокуратуры – это побуждение суда не затягивать процесс дознания и следствия, находившийся до 1928 г. по штатной расстановке в судах. Это один из аргументов против оппонента в судебном процессе – членов коллегий защитников<sup>2</sup>.

Прокуратура в 1928 г. с принятием новых норм УПК лишается своего оппонента в силу классовости суда, «который в первую очередь защищает интересы рабочего государства и в тех же пределах должен быть объективным защитником каждого трудящегося, как в гражданском, так и уголовном процессах»<sup>3</sup>. По новому УПК следствие полностью подчинялось прокурору. Ему передавался следственный аппарат. На нем лежала ответственность подбора следственного материала. Предоставлялось право предания суду, упразднялось распорядительное заседание как институт. Устранена двойственность положения следствия и дознания. Критиковались меры судебной репрессии, прежде всего за отсутствие методов осуществления классовой политики и мягкости наказания к непролетарским элементам. Ко времени принятия нового УПК формируется тенденция к преимущественному использованию в карательной политике замены краткосрочного лишения свободы принудительными работами.

На XV съезда ВКП(б), отмечалось: «Всякий, кто содействует основной линии партии в городе и деревне идет по линии социалистического строительства, кто идет против, тот содействует капиталистической тенденции развития». «Усилить проверку исполнения советских законов, обеспечивая массовую проверку с помощью рабочих и крестьян проведения в жизнь мероприятий правительства и установив строжайшую ответственность лиц и органов, виновных в невыполнении <...> законов правительства»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Власть Советов. 1928. № 2. С. 22.

<sup>2</sup> Как отмечала нижегородская губернская прокуратура, это «дает возможность буржуазной защите использовать нормы процесса для избавления классовых врагов от пролетарской репрессии. Громоздкость и сложность уголовного процесса привели к запутыванию умов наших судебных и следственных работников, которые в своем большинстве состоят из рабочих и крестьян, пришедших в суд от станков или прямо от сохи» // См.: Осипович Н. Упрощение УПК // Нижегородская коммуна. 1928. 20 января.

<sup>3</sup> Нижегородская коммуна. 1928. 20 января.

<sup>4</sup> Курский Д.И. XV съезд партии и органы юстиции // Еженедельник советской юсти-

Прокуратура Нижегородской губернии выявляла должностные преступления. Особенно известным стало дело старшего следователя Нижегородского губернского суда Г.А. Шолохова. Обвинительное заключение судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда РСФСР от 27 апреля 1925 г. подтвердило выдвинутое обвинение прокуратурой Нижегородской губернии. Приговор в отношении судебных работников: Шолохова Г.А., Власова Н.М., Рощина А.М. – расстрел, отмечены санкции в отношении 26 гражданских лиц<sup>1</sup>, осужденных во взяточничестве<sup>2</sup>.

Существенное значение имело нарушение финансовой дисциплины. При активном влиянии прокуратуры судами осуществлены два крупных судебных процесса над финансовыми работниками губернского и уездного звена. Важно, что судом выявлена типично уголовная, а не политическая сущность деятельности работников финансовых органов, осуществлявших растраты и хищения. В 1927 г. было осуждено 51 человек<sup>3</sup>, в 1928 г. – 91 человек<sup>4</sup>.

В деле Горкоммунодела г. Н. Новгорода у заведующего финансовой частью И.С. Литвиненко прокуратурой обнаружены акты подоходных сборов и денежные средства со 105 физических лиц ежемесячно в сумме 3.121.000 руб. за весь календарный 1928 г.<sup>5</sup>. В марте 1929 г. дело передано в ОГПУ. Проверкой прокуратуры обнаружены крупные растраты во Всекобанке, личный состав которого тоже попал под контроль органов государственной безопасности<sup>6</sup>. Рассмотрено дело фармацевтов по мошенничеству лекарствами. На скамье подсудимых оказалось 53 человека. В отношении 19 человек применены меры судебной репрессии<sup>7</sup>. Дело также стало под контроль ОГПУ, которое вменяло мошенничество в крупных размерах, обремененное семейными узами.

Из рассмотренных в 1928 г. 1574 дел по хлебозаготовкам, 914 – преступления по должности и против личности. Также были дела: контрреволюционные – 5; против порядка управления – 68; хозяйственные – 37; имущественные. Для сравнения: в 1927 г. подобных дел было зарегистрировано 1220, из них 663 по должности, 413 – против личности<sup>8</sup>.

---

ции. 1928. № 1. С.1–3.

<sup>1</sup> ЦАНО. Ф.1290. Оп.5. Д.84-а.

<sup>2</sup> ЦАНО. Ф.1290. Оп.4. Д.66. Л.68.

<sup>3</sup> Нижегородская коммуна. 1927. 4 октября.

<sup>4</sup> Нижегородская коммуна. 1929. 26 сентября.

<sup>5</sup> ЦАНО. Ф.3485. Оп.1. Д.39. Л.35-36.

<sup>6</sup> ЦАНО. Ф.3485. Д.103. Л.21.

<sup>7</sup> ЦАНО. Ф.1290. Оп.8. Д.4. Л.44-49.

<sup>8</sup> Там же. Л.84.

Проведен анализ дел нарушений законности местными органами власти за 1925–1927 г. Прокуратурой РСФСР зарегистрировано протестов: в 1925 г. – 25.324 факта, в 1926 г. – 40.936, в 1927 г. – 40.034<sup>1</sup>. В процентном отношении: незаконный штраф – 50,5%; нарушение правил сбора налогов – 8,6%; нарушение земельного и лесного законодательства – 6,8%; незаконное лишение избирательных прав – 3,5%; нарушение законов о труде – 2,6%; незаконный арест и принудительные работы – 2,2%; незаконное присвоение судебных функций – 2,1%; нарушение финансово-бюджетной дисциплины – 1,6%; незаконная муниципализация – 1,2%; нарушение правил торговли – 0,7%; прочие нарушения – 21,3%<sup>2</sup>. Организация и деятельность органов власти на местах имела проблемы в качественном составе, малограмотности, профессиональной необученности. Многое покоилось на традиции. Не последнюю роль играл и личный имущественный интерес. В рассмотрении подобных вопросов значительна роль прокуратуры.

Список литературы:

1. Батукова Н.И. Источники Центрального архива Нижегородской области по истории нижегородской прокуратуры советского периода. Материалы IY Нижегородской архивоведческой конференции. Н. Новгород, 2008. С. 164–166.
2. Беляков А., Дегтева О., Сенюткина О., Смирнов С. Политические репрессии в Нижегородской области. 1917–1953. Н. Новгород, 2016. С. 131–143.
3. Беляков А.В. Прокуратура Нижегородской губернии в 1920-е годы // Социальные и гуманитарные науки: образование и общество: сб. статей. Н. Новгород, 2013. Т. 1. С. 175–179.
4. Калинин М.И. Выступление на IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции, март 1922 г. //Еженедельник советской юстиции. 1922. № 5. С. 3–7.
5. Кондурушкин И.С. Новые задачи прокуратуры // Рабочий суд. 1925. № 13/14. С. 3–6.
6. Крыленко Н.В. К проблеме нашего судоустройства //Еженедельник советской юстиции. 1928. № 9. С. 3–6.
7. Курский Д.И. ХУ съезд партии и органы юстиции //Еженедельник советской юстиции. 1928. № 1. С. 1–3.
8. Ленин В.И. О двойном подчинении и законности // Полн. собр. соч. М., 1973. Т. 45. С. 198–201.
9. Макаров И.А. Нижегородские губернские прокуроры. Н. Новгород, 2004.
10. Осипович Н. О содержании правовой деятельности уездного и низового советского аппарата // Нижегородская коммуна. 1926. 12 января.
11. Осипович Н. Упрощение УПК // Нижегородская коммуна. 1928. 20 января.
12. Осипович Н. Усилим бдительность при проведении российского законодательства // Нижегородская коммуна. 1926. 1 января.

---

<sup>1</sup> Власть Советов. 1928. № 35/36. С. 15–16.

<sup>2</sup> Там же. С. 16.

## ВЛИЯНИЕ УКРАИНСКОГО КРИЗИСА НА ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКУЮ СИТУАЦИЮ В РЕСПУБЛИКЕ МОРДОВИЯ

### THE IMPACT OF THE UKRAINIAN CRISIS ON THE SOCIO-POLITICAL SITUATION IN THE REPUBLIC OF MORDOVIA

**Мартыненко А.В.**, профессор кафедры всеобщей истории Мордовского государственного педагогического института имени М.Е. Евсевьева, доктор исторических наук, профессор

#### Аннотация

Статья посвящена влиянию украинского кризиса на общественно-политическую ситуацию в Республике Мордовия. Общественно-политические и военные коллизии современной украинской истории – «Евромайдан», воссоединение Крыма с Россией, война на Донбассе – оказали значительное влияние на сегодняшнюю Россию (режим международных санкций, беженцы с Юго-Востока Украины, российские добровольцы на Донбассе). В полной мере это проявляется в Мордовии как одном из субъектов РФ.

#### Ключевые слова

Внешние вызовы, Республика Мордовия, этнополитическая и конфессиональная ситуация, вооруженный конфликт на Юго-Востоке Украины, беженцы.

#### Abstract

The article is devoted to the influence of the Ukrainian crisis on the socio-political situation in the Republic of Mordovia. Socio-political and military conflicts of the modern Ukrainian history – «Euromaidan», reunification of the Crimea with Russia, the war in the Donbas – had a significant impact on today's Russia (international sanctions regime, refugees from the South-East of Ukraine, Russian volunteers in the Donbas). It is fully manifested in Mordovia as the one of the region of Russian Federation.

#### Keywords

External calls, the Republic of Mordovia, ethno-political and religious situation, armed conflict in the south-east of Ukraine, refugees.

В начале 2010-х гг. Российская Федерация столкнулась с целым рядом внешних вызовов, несущих прямую или косвенную угрозу ее национальной безопасности, социально-экономической и общественно-политической стабильности.

Резкому ухудшению российско-американских и, шире, российско-западных отношений за последнюю четверть века способствовали события на Украине 2014–2015 гг. «Евромайдан» и государственный переворот в Киеве были открыто поддержаны США и большинством европейских стран. Однако неожиданными для Запада последствиями этих событий стали возвращение полуострова Крым в состав России и вооруженный конфликт в юго-восточных областях Украины. Ответной реакцией наших «западных партнеров» стал введенный в отношении Российской Федерации режим международных санкций.

По масштабу и «накалу страстей» нынешний этап отношений России с Западом даже вынудил премьер-министра РФ Д.А. Медведева заговорить о «скатывании во времена новой холодной войны»<sup>1</sup>.

Все эти драматичные, зачастую трагические события и процессы оказывают огромное влияние фактически на все стороны жизни сегодняшнего российского социума. Это стало частью нашей повседневности. В том числе данные вызовы, деструктивные процессы и явления, переживаемые всем российским обществом, как в зеркале, отразились в общественно-политической и конфессиональной жизни Республики Мордовия, входящей в состав Приволжского федерального округа.

В марте 2014 г. различные представители общественности Республики Мордовия выразили свою реакцию на разразившийся на Украине политический кризис, на действия российского руководства, в т. ч. на вхождение Севастополя и Республики Крым в состав России. Так, Глава Республики Мордовия (далее – РМ) В.Д. Волков в интервью газете «Известия Мордовии» по данному поводу отметил: «Я уверен, что наш Президент совершил мужественный поступок. В последнее время Президент общался с представителями различных государств и испытал немалое давление со стороны противников усиления России, но он сохранил твердую позицию и уверенность в том, что Крым и Россия едины, Крым – это наша российская земля. И его поддержал российский народ, а народ Крыма доверяет Президенту России и свое будущее связывает только с Россией»<sup>2</sup>.

Заместитель председателя Государственного собрания РМ и председатель Региональной национально-культурной автономии татар (РНКАТ) Мордовии «Якташлар» Р.З. Аширов по поводу событий в Крыму отметил: «Я считаю, что решение о возможном вводе войск – это, скорее, больше предостережение тем националистическим силам, которые сейчас захватили власть на Украине. Но в случае беспорядков Россия, конечно же, не оставит в беде соотечественников и защитит своих людей, как это делает любое цивилизованное государство»<sup>3</sup>. Примечательно, что РНКАТ РМ поддержала обращение Президента

---

<sup>1</sup> Медведев объяснил свое высказывание о возобновлении «холодной войны». URL: <http://rusplt.ru/news/medvedev-obyasnil-svoe-vyiskazyivanie-o-vozbobnovlenii-holodnoy-voynyi-528652.html>

<sup>2</sup> «Президент совершил мужественный поступок» // Известия Мордовии. 2014. 19 марта. С. 3.

<sup>3</sup> Рамаева Р. Татары Мордовии поддерживают усилия Казани по сохранению мира в Крыму // Юлдаш. Спутник. 2014. 12 марта. С. 1.

Татарстана Р.Н. Минниханова к крымским татарам с призывом не принимать участия в противостоянии с русским населением<sup>1</sup>.

В Мордовию, как и в большинство других регионов страны, в рассматриваемый период стали прибывать беженцы с Украины. Так, в сентябре 2014 г., по данным Председателя Госкомитета по труду и занятости РМ Д.М. Борисова, на территории Мордовии находились 1872 беженца с Юго-Востока Украины, в т. ч. 1124 чел. трудоспособного возраста; 25 студентов; 243 пенсионера, в том числе 28 инвалидов; 505 детей, в том числе 252 – дошкольного возраста. Большинство из них (1433 чел., в том числе 244 ребенка) прибыло в республику летом, то есть в период наиболее ожесточенных боев<sup>2</sup>.

Как правило, в Мордовии прибывшие с Украины получали статус временного убежища, который давал право проживания и работы на территории России в течение одного года. Получив его, родители могли устроить детей в школу или детский сад, студенты – поступать в вузы (например, в МГУ им. Н.П. Огарева, МГПИ им. М.Е. Евсевьева и др.)<sup>3</sup>.

Социальная и психологическая адаптация беженцев неизбежно сопровождается разного рода конфликтными ситуациями. Например, осенью 2014 г. в ряде центральных СМИ председатель партии «Яблоко» С.С. Митрохин заявил, что в селе Атьма Ромодановского района Республики Мордовия «обижают» беженцев с Украины. По его данным, беженцы получили деньги на обустройство от местного предпринимателя, который заставил их затем эту сумму обрабатывать, поставив в затруднительное материальное положение. Люди «...терпят постоянные оскорбления и запугивания со стороны руководства предприятия, лишены средств существования и доведены до отчаяния». По его утверждению: «Мордовский случай – далеко не единичный»<sup>4</sup>. Аналогичный по содержанию материал был также дан на «Радио Свобода»<sup>5</sup>.

Ответом на обвинения со стороны известного либерального политика стал материал-опровержение в республиканских СМИ, в котором указывалось, что ситуация с тяжелым материальным положением

---

<sup>1</sup> Ключева О. Татары Мордовии поддерживают обращение Рустама Минниханова // Известия Мордовии. 2014. 5 марта. С. 5.

<sup>2</sup> 800 рублей в день беженцам? Это миф. URL: <http://izvmor.ru/news/view/22363>.

<sup>3</sup> Злобина И. Переселенцам с Украины помогает вся Мордовия // Известия Мордовии. 2014. 27 августа. С. 16.

<sup>4</sup> Митрохин С. «Вы Путину не нужны, а мне и подавно!» // Эхо Москвы. URL: <http://www.echo.msk.ru/blog/sergei.../1445448-echo>

<sup>5</sup> Из Мордовии выселяют беженцев после передачи Соловьева // Радио Свобода. URL: [www.svoboda.org/archive/radio.../16564.html?id](http://www.svoboda.org/archive/radio.../16564.html?id)

беженцев в с. Атьма оказалась преувеличенной, трактовка ситуации с беженцами названа утрированной, а недовольных необходимостью вычетов из зарплаты на погашение ссуды – абсолютным меньшинством<sup>1</sup>. Корреспондентка К. Трифонова считает, что нежелание трех украинских семей выплачивать долги по ссуде, полученной от местного бизнесмена, ни в коей мере «долговым рабством» назвать нельзя, тем более что в итоге предприниматель уволил недовольных, фактически простив им крупную задолженность<sup>2</sup>. Очевидно, что в селе произошел производственный конфликт, в котором уязвимой стороной, в силу ограниченности своих прав, оказались беженцы с Украины.

Необходимо также упомянуть о том, что отдельные уроженцы Мордовии стали участниками событий на Юго-Востоке Украины. Например, в июле 2014 г. республику посетил по вопросам украинских беженцев генеральный прокурор Донецкой Народной Республики Равиль Халиков, уроженец Белозерья, крупнейшего татарского села Мордовии. Ветеран «афганской», первой и второй «чеченских» войн, Р. Халиков принял участие в крымских событиях, возглавив разведывательную роту местных ополченцев, а после начала боевых действий на Юго-Востоке Украины добровольцем вступил в ряды армии Донбасса, затем занял предложенный ему руководством ДНР пост генерального прокурора. В рабочей поездке его сопровождал заместитель, уроженец г. Саранск Василий Бородин, который в интервью местным СМИ сообщил, что в армии ДНР воюют четыре жителя Мордовии<sup>3</sup>. Впоследствии Халиков был назначен вице-премьером Правительства самопровозглашенной республики<sup>4</sup>.

В декабре 2014 г. уроженцы Мордовии, участвующие в военных действиях на стороне ополчения «Новороссии» в качестве добровольцев, понесли первую боевую потерю: под Мариуполем погиб, подорвавшись на mine-растяжке, 22-летний житель с. Дубровское Ичалковского района РМ Григорий Сурайкин, имевший позывной «Самурай»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Пиняев В. Буря в стакане воды. Или как некоторые политики делают пиар на украинских беженцах // Известия Мордовии. 2014. 3 декабря. С. 4.

<sup>2</sup> Трифонова К. Какая Атьма без «баяна»? Украинские переселенцы «взбунтовались» против мордовского работодателя. Конфликт попыталась раздуть позабытая партия «Яблоко» // Столица С. 2014. 9 декабря. С. 42.

<sup>3</sup> Ярцев В. «Будет команда – и до Киева врага погоним!». Генеральный прокурор Донецкой Народной Республики Равиль Халиков навестил в Мордовии украинских беженцев // Столица С. 2014. 29 июля. С. 9.

<sup>4</sup> Руслан Халиков назначен вице-премьером ДНР. URL: <http://saransk.bezformata.ru/listnews/ravil-halikov-naznachen-vitce/24744697/>

<sup>5</sup> Кузнецова И. Путь Самурая. На Донбассе погиб ополченец из Мордовии – 22-лет-

В конце августа – начале сентября 2014 г. в СМИ и Интернете появилась информация о гибели во время боя с ополченцами за курган Саур-Могила командира спецбатальона МВД Украины Темура Юлдашева<sup>1</sup>. По данным «Известий Мордовии» его малой родиной был г. Темников, куда он несколько раз раньше приезжал<sup>2</sup>.

Так или иначе, участие уроженцев Мордовии в гражданской войне на Юго-Востоке является примером вовлеченности российских граждан (или бывших российских граждан, выходцев из России) в противостояние на Украине либо в качестве добровольцев – сторонников Новороссии, либо в составе сил АТО.

Экономические санкции, введенные странами Запада в отношении России в связи с событиями на Украине, были восприняты руководством Мордовии как уникальный шанс для мордовских аграриев ускоренно реализовать программу импортозамещения и расширить рынки сбыта. Об этом, в частности, официально заявил Глава РМ В.Д. Волков во время рабочей поездки по Рузаевскому и Инсарскому районам республики 14 августа 2014 г.: «А ситуация сегодня в мире и России такова, что средства можно получить достаточно быстро. Медлить нельзя. Потом нам скажут: хватит, страна накормлена! <...> Да и санкции отменить могут. Поэтому сейчас нужно думать о завоевании продовольственных рынков, причем не только России, но и Европы. <...> Санкции для нас – лишь толчок к развитию»<sup>3</sup>. По мнению автора данной статьи, социально-экономическая ситуация в Республике Мордовия 2014–2016 гг. также является «зеркальной» по отношению к общероссийской ситуации. Секторальные санкции со стороны западных «партнеров» и ответные меры со стороны России не могли не отразиться на экономике республики, рост цен и сокращение реальной заработной платы сказались на благосостоянии части ее населения. Но руководство данного субъекта РФ продолжает курс на развитие инновационных производств в сочетании с максимальным использованием потенциала АПК Мордовии в области импортозамещения.

В целом, Республика Мордовия сегодня являет нам пример долговременной бесконфликтности, хотя на протяжении двух с половиной постсоветских десятилетий данный субъект РФ испытал те же трудности, с которыми сталкивались другие российские регионы, в которых,

---

ний Григорий Сурайкин // Столица С. 2014. 9 декабря. С. 4–5.

<sup>1</sup> Иванова Ю. Житель Мордовии убит под Луганском? // Столица С. 2014. 2 сентября. С. 17.

<sup>2</sup> Приехал чемпион на родину. URL: [http://www.gidrm.ru/news\\_mordovia/?id=18595](http://www.gidrm.ru/news_mordovia/?id=18595)

<sup>3</sup> Володина Н. «Санкции для нас – лишь толчок к развитию!» // Столица С. 19 августа 2014. С. 19.

несмотря на их более значительный экономический потенциал и зачастую более высокий уровень социального развития, проявилось общественное напряжение и даже противостояние. Поэтому модель бесконфликтного общественного развития современной Мордовии, в том числе в условиях внешнего вызова украинских событий, представляет собой весьма ценный опыт и для других регионов нашей страны.

Список литературы:

1. Володина Н. Санкции для нас – лишь толчок к развитию! // Столица С. 2014. 19 августа. С. 19.
2. 800 рублей в день беженцам? Это миф. URL: // <http://izvmor.ru/news/view/22363>.
3. Злобина И. Переселенцам с Украины помогает вся Мордовия // Известия Мордовии. 2014. 27 августа. С. 16.
4. Иванова Ю. Житель Мордовии убит под Луганском? // Столица С. 2014. 2 сентября. С. 17.
5. Из Мордовии выселяют беженцев после передачи Соловьева // Радио Свобода. URL: [www.svoboda.org/archive/radio.../16564.html?id](http://www.svoboda.org/archive/radio.../16564.html?id)
6. Клюева О. Татары Мордовии поддерживают обращение Рустама Минниханова // Известия Мордовии. Общественно-политическая газета. 2014. 5 марта. С. 5.
7. Кузнецова И. Путь Самурая. На Донбассе погиб ополченец из Мордовии – 22-летний Григорий Сурайкин // Столица С. 2014. 9 декабря. С. 4–5.
8. Митрохин С. «Вы Путину не нужны, а мне и подавно!» // Эхо Москвы. URL: <http://www.echo.msk.ru/blog/sergei.../1445448-echo>
9. Пиняев В. Буря в стакане воды. Или как некоторые политики делают пиар на украинских беженцах // Известия Мордовии. 2014. 3 декабря. С. 4.
10. «Президент совершил мужественный поступок» // Известия Мордовии. Общественно-политическая газета. 2014. 19 марта. С. 3.
11. Приехал чемпион на родину. URL: [http://www.gidrm.ru/news\\_mordovia/?id=18595](http://www.gidrm.ru/news_mordovia/?id=18595)
12. Рамаева Р. Татары Мордовии поддерживают усилия Казани по сохранению мира в Крыму // Юлдаш. Спутник. 2014. 12 марта. С. 1.
13. Руслан Халиков назначен вице-премьером ДНР. URL: <http://saransk.bezformat.ru/listnews/ravil-halikov-naznachen-vitce/24744697/>
14. Трифонова К. Какая Атьма без «баяна»? Украинские переселенцы «взбунтовались» против мордовского работодателя. Конфликт попыталась раздуть подзабытая партия «Яблоко» // Столица С. 2014. 9 декабря. С. 42.
15. Ярцев В. «Будет команда – и до Киева врага погоним!». Генеральный прокурор Донецкой Народной Республики Равиль Халиков навестил в Мордовии украинских беженцев // Столица С. 2014. 29 июля. С. 9.

**ГАЛАЙ ЮРИЙ ГРИГОРЬЕВИЧ**  
**(11 сентября 1945 – 02 ноября 2012)**

д.ю.н., профессор, действительный член Академии педагогических и социальных наук, юрист, к.и.н., историк, председатель общества «Нижегородский краевед», полковник милиции в отставке, заслуженный работник высшей школы РФ, дважды лауреат премии города Нижнего Новгорода, действительный член Императорского православного палестинского общества (ИППО), Нижегородского отделения.

Галай Юрий Григорьевич родился 11 сентября 1945 г. в деревне Черная Маза Лысковского района Горьковской области. С пятого класса учился в Макарьевской средней школе, после окончания которой поступил в ПТУ № 9 (п. Октябрьский Борского района). Здесь он приобрел специальность радиста-электрика. Спустя год Ю.Г. Галай добровольно по комсомольской путевке пошел служить в морскую авиацию. Учебный курс он проходил на Балтике, после чего служил в Крыму. За добросовестную и безупречную службу был удостоен фотографии у полкового знамени и награды медалью 20 лет Победы. По возвращении из армии он был принят на работу в ПТУ № 9.

В 1968 г. Ю.Г. Галай женился, и в этот же год он поступил на историко-филологический факультет Горьковского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, который и окончил в 1974 году. Кандидатская диссертация была защищена через шесть лет, в 1980 году, в Белорусском государственном университете, научный руководитель – доктор исторических наук, профессор И.В. Оржеховский. Докторская диссертация защищена в 1997 году в Нижегородской академии МВД России.

Основные направления научной деятельности Ю.Г. Галая: правовые вопросы охраны памятников истории и культуры в дореволюционный и советский периоды, взаимоотношения дореформенной судебной системы с административно-полицейскими органами Российской империи, законодательные и практические проблемы признания и благотворительности в дореволюционной России и д. р.

Ю.Г. Галай является автором более 600 опубликованных журнальных и газетных статей по вопросам права, истории и краеведения, в том числе в научных журналах и сборниках научно-практических конференций опубликовано 366 статей по историко-правовым и общим историческим проблемам. Им издано более 20 монографий и учебных пособий, а также курсы лекций по Истории государства и права

зарубежных стран и Римскому частному праву, выдержавших по три издания; словарь определений историко-правовых понятий.

Ю.Г. Галай проработал в высших учебных заведениях 38 лет. Стоя у истоков создания юридического факультета нижегородского филиала Высшей школы экономики, он пополнил факультет квалифицированными педагогическими кадрами. Он являлся членом ученых диссертационных советов при НИУ ВШЭ и Нижегородской академии МВД России. Под его научным руководством защищены 54 кандидатские диссертации. По оценке коллег, он создал и развил новое направление в изучении государства и права – «Исследование государственно-правовых закономерностей», чему посвящена первая глава монографии д.ю.н., профессора П.Н. Панченко «Государственно-правовые закономерности в истории и теории государства и права и уголовное право» (М.: Юриспруденция, 2014, 520 с.).

Работы Ю.Г. Галая тесно переплетались с краеведением, которому он отдавал всё свободное время. Им написано 8 книг по охране памятников истории и культуры, более 10 книг по краеведению. Он был председателем общества «Нижегородский краевед», председателем кураторов городского научного общества учащихся Нижнего Новгорода, членом редакционного Совета журнала «Нижегородская старина», членом Императорского православного палестинского общества, членом Организации российских библиофилов, членом общественного редакционного Совета альманаха «Библиофилы России».

На протяжении всей своей жизни Ю.Г. Галай приобретал редкие издания с целью сохранить их и передать по назначению (библиотекам и музеям Нижнего Новгорода, Нижегородской области и некоторых других городов России).

Будучи страстным библиофилом, Ю.Г. Галай занимался благотворительностью. Им передано в дар рукописному отделу Российской государственной библиотеки (Москва, Дом Пашкова) около 200 редких изданий, из которых 50 рукописных книг XVI–XIX вв. (создан фонд Галая № 865). В этом фонде, например, есть редчайший молитвенник с холщовыми страницами (точно такой же профессор Буслаев, учитель Николая II, подарил государю).

Санкт-Петербургской Библиотеке им. М.Е. Салтыкова-Щедрина было передано около 30 экземпляров редких книг, касающихся исторических событий этого города.

Нижегородской универсальной научной библиотеке Ю.Г. Галаем передано около 2000 книг, в том числе 200 книг с автографами писателей и ученых. Отдельные редкие издания он приобретал специально

для Нижегородской государственной областной универсальной библиотеки им. В.И. Ленина, где сформировался его личный фонд при отделе Редких и рукописных книг.

Издавая свои учебники, книги и монографии на собственные средства, он бесплатно передавал их в библиотеки города и области, в библиотеки ВУЗов, где он преподавал.

На протяжении всей своей деятельности Ю.Г. Галай оказывал безвозмездную помощь ряду библиотек и музеев города и области (Историко-архитектурный музей-заповедник, Литературный музей им. М. Горького, Дом-музей Н.А. Добролюбова и др.; библиотеки и музеи городов области: Арзамаса, Балахны, Богородска, Городца, Лыскова и др.). Ю.Г. Галай приобретал для них книги и экспонаты на свои средства.

Ю.Г. Галай проводил большую общественную и просветительскую работу, часто выступая в местной прессе, радио и телевидении по общественно-историческим вопросам; являлся председателем Нижегородского общества краеведов, состоял в ученых советах трех нижегородских музеев

За эту работу он дважды был отмечен званием лауреата премии Нижнего Новгорода.

Еще при жизни Ю.Г. Галай высказал пожелание (завещание он не успел составить) передать безвозмездно часть книг НГОУНБ им. В.И. Ленина, НГО Детской Библиотеке, библиотеке Печерского Вознесенского монастыря, библиотеке Музея-усадьбы «Дом Рукавишниковых», что в настоящее время осуществляется его сыном О.Ю. Галаем и вдовой Н.Н. Галай.

Так, например, за 2013–2016 годы НГОУНБ передана партия книг более 600 экземпляров, в том числе: книг с автографами – 41; рефератов – 89, из них 48 с автографами; журналов XIX века – начала XX века – 36 (включая годовые подписки). Библиотеке Печерского Вознесенского монастыря – годовые комплекты «Нижегородских епархиальных ведомостей» второй половины XVIII века, XIX века, начала XX века. Музею-усадьбе «Дом Рукавишниковых» передана цепочка-календарь, по легенде, сплетенная декабристом Повало-Швейковским из белого конского волоса. Музею Н.А. Добролюбова передан чайник (Китай, XIX век, дерево).

В настоящее время проводится подготовка и переписка изданий для их последующей передачи адресатам.

За свою деятельность Ю.Г. Галай был неоднократно награжден.

Первой наградой Ю.Г. Галай была медаль «ДВАДЦАТЬ ЛЕТ ПОБЕДЫ В ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЕ 1941–1945 гг.». Это была по-настоящему ценная для него медаль потому, что был награжден «7 мая 1965 г. матрос Галай Юрий Григорьевич», находясь на службе в рядах Советской армии. Там знали цену наградам и выдавали их скупно.

Потом были и другие награды. Ниже перечислены некоторые из них:

Орден Серафима Саровского III-й степени, Медаль «За жертвенное служение», Почетный знак с золотыми мечами «За верность служения отечеству», Памятный знак «За верность долгу», Нагрудный знак и медаль «200 лет МВД России», Медали «За безупречную службу» (10, 15, 20 лет); дважды лауреат премии г. Нижнего Новгорода в области краеведения.

Ю.Г. Галай был участником президентской энциклопедии «Лучшие люди России», а также европейской (Шведской) энциклопедии «Мировая научная элита. Славянское отделение».

#### Звания и общественные должности:

к.и.н., доцент;

д.ю.н., профессор;

Действительный член Академии педагогических и социальных наук;

Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации;

Член Нижегородского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация Юристов России»;

Действительный член Императорского православного палестинского общества (ИППО), Нижегородского отделения;

Председатель Нижегородского отделения ВООПИК;

Председатель общества «Нижегородские краеведы»;

Председатель кураторов Городского научного общества учащихся Нижнего Новгорода;

Член редакционного совета журнала «Нижегородская старина»;

Член Организации российских библиофилов;

Член общественного редакционного Совета альманаха «Библиофилы России» и др.

#### Награды:

Первой наградой Ю.Г. Галай была медаль «ДВАДЦАТЬ ЛЕТ ПОБЕДЫ В ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЕ 1941–1945 гг.». Это была по-настоящему ценная для него медаль потому, что был награжден «7 мая 1965 г. матрос Галай Юрий Григорьевич», находясь на службе

в рядах Советской армии. Там знали цену наградам и выдавали их скупно. Потом были и другие награды. Ниже перечислены некоторые из них:

Орден Серафима Саровского III-й степени, Медаль «За жертвенное служение», Почетный знак с золотыми мечами «За верность служения отечеству», Памятный знак «За верность долгу», Нагрудный знак и медаль «200 лет МВД России», Медали «За безупречную службу» (10, 15, 20 лет); дважды лауреат премии г. Нижнего Новгорода в области краеведения.

Ю.Г. Галай был участником президентской энциклопедии «Лучшие люди России», а также европейской (Шведской) энциклопедии «Мировая научная элита. Славянское отделение».

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**НАРОД И ВЛАСТЬ:  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ИСТОРИИ  
И СОВРЕМЕННОСТИ**

Выпуск 3

Отв. ред. – И.В. Михеева  
Корректор – В.А. Торопкина  
Верстка – Б.В. Прудентов

Подписано к печати 09.10.2016 г. Формат 60х90  $\frac{1}{16}$ .  
Печать офсетная. Бумага офсетная. Тираж 500 экз.  
Усл. печ. л. 23,75

Отпечатано в типографии «Растр»  
603024, Нижний Новгород, ул. Белинского, 61